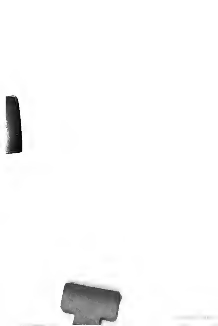
SENATO DEL REGNO RELAZIONE DELLA COMMISSIONE INCARICATA...







SENATO DEL REGNO



Relazione della Commissione incaricata dell'esame del Progetto di legge per la formazione del Catasto stabile, composta dei Senatori DESAMBROIS, PLANA, REGIS, MUSCA, GIULIO, AUDIFFREDI, LA MARMORA, GONNET *e* MAMELI.

SIGNORI SENATORI,

Nel rassegnare al Senato la relazione de' lavori della Commissione incaricata dell'esame preventivo del progetto di legge per la formazione del Catasto stabile, non è certamente bisogno, o signori, ch' io vi ricordi nè l origine storica della imposta prediale tra noi, nè quella di una generale perequazione delle province dell' antico Piemonte, nè i tempi, i modi e le varietà della successive operazioni catastali intraprese nelle diverse parti dello Stato; nè le difficoltà che in que' tempi s'incontrarono, nè finalmente le meritate lodi che i nostri Principi riscossero da tutta Europa pel modo in cui queste grandi operazioni vennero condotte, in Piemonte ed in Savoia.

Vi sono ben note ancora le vicende cui l'assetto della contribuzione prediale è andato soggetto durante la occupazione francese, e l'esito che ebbero appo di noi le catastazioni intraprese in virtù de' decreti di quel Governo.

Voi conoscete quindi quanta sia la disparità che passa tra provincia e provincia intorno al tempo, al modo, alle forme in cui vennero i loro catasti compilati, e conoscete egualmente, come gli sgravi successivi che vennero dal 1814 al 1838 operati parzialmente a pro di queste o di quelle parti dello Stato, abbiano resa viepiù intricata la ripartizione del tributo. Nessuno è che non sappia con quanta disuguaglianza si trovi, per tutte queste cagioni, ripartita l'imposta prediale tra provincia e provincia, tra comune e comune, tra regione e regione in ciascun comune, e finalmente tra proprietario e proprietario. Antico e costante desiderio è quello di un nuovo catasto, generale, uniforme, fondato sopra le effettive misure e il giusto estimo di tutti i fondi, e pel quale vengano finalmente a cessare tante e sì gravi disuguaglianze. Antica promessa è pur quella del Governo di voler, quanto prima il potesse, dar soddisfazione a questo così universale desiderio; e non solo promessa, ma formale impegno del Governo, il quale, per apparecchiare a sè stesso i mezzi di adempierlo, fin dal 1818 cominciò, e seguitò poi sempre a riscuotere sull'imposta fondiaria un centesimo e mezzo addizionale, i cui proventi dovevano essere specialmente consacrati a quest'uso. Finalmente, o signori, è non meno soverchio il ricordarvi come più d'una Commissione governativa venesse successivamente incaricate di attendere a stabilire le basi di questa grande operazione, come negli ultimi anni prima del 1848 sembrasse oramai imminente l'attuazione di questo pensiero; il quale, ben lungi dal venir dismesso dai varî Ministeri che d'allora in poi si sono succeduti, è stato anzi da tutti coltivato e promosso, e si tradusse finalmente in un progetto di legge, presentato alla Camera dei Deputati il 9 di aprile del 1852, dalla quale non potè

essere discusso, riprodotto con poche variazioni il 2 di gennaio 1854, approvato dalla Camera Elettiva il 4 di gennaio 1855, e quattro giorni appresso presentato al Senato, che ne commise l'esame ad un Ufficio Centrale, cui aggiunse poi altri quattro Senatori, componendo così una Commissione speciale, in nome della quale ho oggi l'onore di riferire.

La Commissione non poteva adunque in verun modo dubitare, nè che l'opera della riforma de' catasti, e di una giusta perequazione del tributo fosse veramente necessaria ed urgente, nè che questa necessità e questa urgenza fossero vivamente ed universalmente sentite. Ma era pregio dell'opera lo esaminare se a questa medesima urgenza si provveda abbastanza con l'intraprendere la formazione di un generale catasto stabile, il quale non si potrà compiere ed attuare se non in un tempo assai lungo e con ispesa assai grave.

E veramente la proposta di una perequazione del tributo fondiario, da farsi con procedimenti men rigorosi sì, ma più céleri e meno spendiosi, venne più volte e dal Governo e da altri riprodotta, e trovò pure nel seno della vostra Commissione chi la giudicasse grandemente opportuna; sia che si avesse a prescindere per ora assolutamente dal metter mano all'opera del catasto stabile; sia che entrambe le imprese si dovessero avviare ad un tempo, l'una cioè a fine di provvedere in modo imperfetto, ma immediato, alle più sconce difformità che nel presente riparto del tributo fondiario si manifestano; l'altra per dare con un lungo e penoso lavoro sicuro e permanente assetto a questo tributo, e procurare al Governo ed alla Nazione il vantaggio non contestabile d'una diligente descrizione del territorio dello Stato, delle sue divisioni, delle sue colture, de' suoi prodotti.

Egli è noto infatti, o signori, che già fin dal 1850 la necessità di accrescere senza indugio le pubbliche entrate in tutti i modi conformi ai dettami della giustizia e della scienza economica, avea indotto il Governo ad affidare ad una Commissione, appositamente instituita, la ricerca e

l'esame dei mezzi da impiegarsi per sottoporre a tributo gli stabili che ne andavano esenti, e per correggere od attenuare almeno le disuguaglianze che nel riparto del tributo su tutti gli altri fondi troppo giustamente si lamentavano. Vi è noto del pari, che a sottrarre i fabbricati all'esenzione di cui prima godevano, si provvide mercè della legge del 31 di marzo 1851; e che nella sessione del 1852 il Ministero, mentre presentava alla Camera elettiva quello stesso progetto di legge per la formazione del catasto stabile, il quale, con poche modificazioni, viene ora sottoposto alle vostre deliberazioni, ne presentava pure due altri, l'uno per accrescere di 25 centesimi per lira i contingenti comunali; l'altro per una provvisoria stima dei terreni. Ma nè l'uno nè l'altro di questi due progetti non essendo stato discusso, il bisogno cui essi intendevano di provvedere non potè in allora, nè poi essere soddisfatto. A questo medesimo bisogno adunque parve ad alcuni dei vostri Commissari che convenisse cercar modo di soddisfare o coi mezzi medesimi che allora si proponevano dal Governo, o con quegli altri che si giudicassero migliori; e che questa ricerca si dovesse far precedere all'esame delle disposizioni del progetto di legge sul catasto stabile.

Ma la maggioranza della Commissione osservava, che qualora questa approssimativa perequazione che da alcuni de'suoi membri si credeva possibile ad ottenersi con mezzi spediti e poco costosi, dovesse ritenersi come semplice provvedimento temporario (il quale potesse bensì essere opportuno per fare anticipatamente godere il paese di alcuno dei vantaggi che dalla formazione di un catasto stabile debbono derivare, ma non già supplire definitivamente al bisogno di un tale catasto) ragionevole cosa era che non si tralasciasse intanto l'esame del progetto di legge; e che la ricerca dei mezzi più atti a far tollerare con pazienza il lungo indugio, che la formazione del catasto stabile necessiterebbe, dovea ritenersi, non come questione da risolversi preventivamente, ma bensì come argomento di studio, che opportunamente

si collegherebbe con la discussione dell'articolo ultimo del progetto di legge, nel quale appunto si contiene la proposta delle disposizioni temporarie, tendenti a migliorare la ripartizione del tributo prediale, mentre si starà compiendo l'opera della catastazione generale. E per conseguenza la Commissione limitavasi in quel primo stadio de' suoi lavori ad indagare se con quei mezzi speditivi e facili, ai quali si alludeva, fosse possibile di supplire sì fattamente alla mancanza di un generale catasto, che la formazione di questo si potesse rimandare a tempo indefinito.

Contro alla quale possibilità parera alla maggioranza della Commissione che avesse forza, se non di argomento, certo almeno di presunzione assai probabile, la mala prova che fecer fin qui i tentativi passati; poichè nè la Commissione governativa del 1850 potè suggerire verun pronto ed efficace rimedio, nè il progetto del Governo nel 1852 incontrare l'assenso della Commissione della Camera elettiva; nè questa Commissione medesima immaginare un altro progetto da contrapporre a quello del Governo: nè il Governo finalmente sostituire a quel suo pensiero un altro pensiero che andasse esente da difficoltà pressochè insuperabili. Dopo i quali infruttuosi esperimenti già sembrava alla Commissione che sarebbe opera perduta il mettersi un' altra volta al medesimo cimento. Oltrechè essa non pensava poi, che nell'ordinarle di esaminare un progetto di legge sul catasto stabile, e di farvene relazione, voi le poteste aver dato tacitamente il mandato di compilare un progetto di perequazione provvisoria. Essa considerava ancora che, esclusi i mezzi più rigorosi, ma troppo lenti della misura e della stima diretta di tutti i terreni, altri non possono immaginarsene, per una generale perequazione, fuorchè le consegne, o le presunzioni che posson dedursi dai contratti di vendita e di locazione. Ma, quanto alle consegne, la esperienza che in questi anni ne siam venuti facendo forzatamente per lo stabilimento di altri tributi, ci deggiono avere insegnato pur troppo qual conto sia da fare sulla puntualità ed esattezza loro, e qual fiducia si abbia da riporre nell'opera

di periti e di Commissioni locali per sindacarne la fedeltà. Nè ad ogni modo sarebbe poi sperabile che ciascheduo proprietario potesse, quand' anche risolutamente volesse, dichiarare in modo tollerabilmente esatto la estensione, e particolarmente la rendita netta dei singoli fondi da lui posseduti. E quanto allo spoglio dei contratti di locazione o di vendita, troppi sono i fatti locali e temporanei che influiscono sui prezzi, troppe le difficoltà dello apprezzare il giusto valore delle condizioni con le quali i contratti medesimi sono stati conclusi, troppo disperata la impresa di voler scernere i sinceri dai simulati, troppo immenso il numero e la mole delle scritture a volerle spogliare tutte; sicchè in conclusione se i lumi che se ne possono trarre per la stima dei terreni sono preziosissimi amminicoli, quando si accoppiano con la visita oculare; essi da sè soli punto non valgono a fornir la base di una tollerabile perequazione. La qual cosa è tanto più vera, che in ultima sostanza quand'anche poi, si credesse di poter superare o rimuovere le difficoltà testè accennate, si verrebbe a trarre bensì dall'esame dei contratti un certo criterio intorno al *valor medio* delle terre in ciascuna località, non mai un mezzo qualsiasi di dare a ciascun particolare appezzamento il giusto valore che gli compete, secondo la sua situazione, la sua esposizione, la sua intrinseca fecondità, siccome già è stato ben riconosciuto fin dal 1782 in occasione di quella prima generale perequazione. Certo, se le condizioni delle nostre finanze fossero sì prospere che permettessero di sgravare la proprietà fondiaria, riducendo, a cagion d'esempio, del quindici o del venti per centinaio i contingenti comunali, una tale riduzione potrebbe farsi in modo da alleggerire principalmente i carichi di quelle Provincie e di quei Comuni che si sanno essere più degli altri gravati, poichè ciò che a questi si condonerebbe non andrebbe in aggravio d'altri; e di buon grado si accetta dai contribuenti il beneficio d'uno sgravio, senza che occorra dimostrarne con tanto rigore la giustizia. Ma quando al contrario il Governo ed il Parlamento, anzichè poter pensare a scemare le pubbliche gravezze, debbono

andar ricercando i mezzi meno penosi d'accrescerle, per colmare la grave deficienza da cui la pubblica finanza è travagliata, quando è noto che la proprietà fondiaria, considerata in complesso, potrebbe senza troppo danno sopportare un sensibile aumento del tributo; e la perequazione che si desidera di attuare avrebbe, tra gli altri suoi fini, anche quello di potere senza ingiustizia accrescere la somma totale de' contingenti; quando per conseguenza alcuni di questi si potrebbero bensì diminuire, ma per la maggior parte essi dovrebbero essere accresciuti, ed accresciuti in proporzione sommamente varia e diseguale. Allora, o signori, non bastano a giustificare queste varietà e disuguaglianze le presunzioni e le congetture più o meno probabili; ma è necessario assolutamente, a capacitare i contribuenti della giustizia del maggior carico che loro si viene imponendo, una rigorosa dimostrazione. E quantunque oggi con ragione si lagni il pubblico della disuguaglianza con cui il tributo prediale trovasi scompartito tra le diverse provincie dello Stato, tra i diversi comuni di ciascuna provincia e tra i diversi fondi in ciascheduno comune, state pur certi, o signori, che ben più universali e più alte sarebbero le lagnanze ed il malcontento, qualora, senza nuove misure, senza stime regolari, e solo dietro il risultamento di consegne e lo spoglio di contratti si venisse a rimuntare quello scomparto; giacchè egli è troppo vero, che le nuove ingiustizie men facilmente si comportano, che quelle, alle quali il lungo uso ci abbia assuefatti, e quasi incalliti.

Nè, oltre a ciò, conviene lasciare in disparte una ragione, che non ha certamente il pregio della novità, ma sì quello ben migliore della verità e della giustizia; cioè, che le antiche ineguaglianze nello scompartimento del tributo prediale hanno bensì danneggiato o vantaggiato la condizione di coloro, che al tempo dello stabilimento de' contingenti comunali erano proprietari di fondi; ma che i novelli proprietari, voglio dire tutti coloro che hanno fatto acquisto di fondi da quel tempo in poi, appena può dirsi, che da quella ineguaglianza soffran danno o traggano vantaggio, essendo

manifesto che la considerazione di questo danno o di questo vantaggio è stata da essi e dai venditori messa in conto nello stabilire il prezzo dell'acquisto. Epperò se il mutare adesso le quote d'imposta, è giustizia verso quei pochi possidenti, ai quali i fondi sono pervenuti per via di successione o di eredità da coloro che li possedevano al tempo del primo stabilimento delle quote medesime, questa mutazione, rispetto al numero molto maggiore di coloro che sono divenuti proprietari in forza di compre posteriori a quello stabilimento, potrebbe parere poco meno che una vera ingiustizia, equivalente ad un dono gratuito fatto ad alcuni, e ad una parziale spogliazione commessa a danno di altri, qualora le novelle quote venissero surrogate alle antiche, ed alterato per conseguenza in più od in meno il valor venale dei fondi, senzachè questa mutazione venisse giustificata agli occhi di tutti dalla eccellenza de'mezzi di stima, dalla ponderatezza del procedere, dalla moltiplicità de'riscontri, dal maturo esame delle riclamazioni, che sono condizioni inseparabili dalla generale e stabile catastazione; ma che sono anche, per la natura medesima delle cose, impossibili ad ottenersi in una operazione del genere di quella che si vorrebbe eseguire, per procedere rapidamente, e quasi direi instantaneamente ad una perequazione approssimativa.

Chi ponga mente poi allo stato dei catasti delle varie provincie dello Stato, e ricordi come in alcuni luoghi si abbiano mappe assai antiche e malconce, in moltissimi nessuna mappa affatto, in quasi tutti, registri colonnari in tale stato di confusione, che già riesce difficilissimo e talora anche impossibile il raccapezzar nulla circa alle successive mutazioni avvenute ne' possessi e nella fisica condizione de' terreni, e il notar le successive mutazioni che in essi accadono tuttodì, vedrà di leggeri, che nulla di regolare nè di stabile si può sperare, senza una generale riforma di questi registri e delle mappe, ove queste esistono, e senza che le mappe si facciano ove mancano. La quale riforma, per molte cagioni che troppo lungo sarebbe lo spiegare diffusamente, riuscirebbe poco men difficile, fors'anche più difficile che il compiuto e radicale rinnovamento del catasto generale.

Per tutte queste ragioni, la maggioranza della Commissione credette dover senz'altro procedere all'esame degli articoli del progetto di legge, riserbandosi solo, quando fosse giunto all'articolo quarantadoesimo, di esaminare ancora se quella perequazione che non aveva creduto potersi ammettere in luogo di un generale catasto stabile, potesse almeno accettarsi come spediente transitorio, i cui effetti avesser poi da cessare, quando, compiuta l'opera del catasto, questo venisse attuato. Essa quindi veniva a conchiudere di dover proporre al Senato l'adozione del primo articolo, così concepito: *È ordinata una catastazione generale ed uniforme delle provincie di Terraferma*

Nell' articolo secondo è definito lo scopo che la legge ha in mira nell'ordinare la generale catastazione dello Stato, il qual fine si fa consistere *nell' accertamento de' beni stabili, nella ricognizione dei loro possessori e delle rispettive loro qualità e destinazioni, e nella determinazione della rendita netta dei medesimi, per servir di base allo stanziamento ed alla applicazione dello imposto prediale.*

Due questioni dovette qui la Commissione proporre a se stessa. Questa conchiusione è essa compiuta? Non dee cioè il catasto, oltre alle cose sovraespresse, servire ancora a raccorre ed a conservare altri dati, altri elementi relativi alla condizione fisica del territorio dello Stato? Poi è egli certo che gli agenti catastali debban limitarsi a riconoscere quali sieno i possessori degli stabili, o non piuttosto accertare di ciascuno il vero proprietario?

Intorno alla prima di queste due quistioni, non può non correr tosto alla mente il pensiero, non può non nascere il desiderio, di giovarsi delle opportunità del catasto per gittar le basi di una compiuta statistica territoriale, di cui si sovente si prova il bisogno, e si lamenta la mancanza, quando vengono in discussione argomenti relativi allo stato della nostra agricoltura, della nostra industria, ed ai lavori pubblici opportuni a secondare i progressi di entrambe. Quanto prezioso non sarebbe, per la più facile e men costosa compilazione di progetti di strade, di vie ferrate e di canali, una compiuta rappre-

sentazione grafica della conformazione e degli accidenti del suolo? Quanto non sarebbe utile il poter aggiungere alle notizie relative al numero, alla configurazione, alla estensione, alla coltura, ai prodotti di tutti gli appezzamenti, al numero ed alla importanza delle quote, altre notizie sulla natura geologica di terreni, e sulle condizioni idrografiche, e meteorologiche delle singole provincie, anzi de' singoli comuni? Ma quando, per dar corpo a questo desiderio, si prendono a considerare minutamente il numero o la qualità degli agenti catastali che converrebbe impiegare per menar di fronte tante e sì diverse indagini, le cognizioni scientifiche di cui dovrebbero essere forniti, la moltiplicità e la natura delle operazioni ch'essi dovrebbero intraprendere, non si tarda molto a conchiudere, che ben lungi dal rendere il catasto più completo a migliore, con queste aggiunte estranee alla vera sua essenza, altro non si farebbe che comprometterne il successo, ritardarne quasi indefinitamente la conchiusione, ed accrescerne fuor di misura la spesa.

Ed io vero, lasciando stare tutto il resto, e limitandoci solo alla configurazione del suolo, ossia alla sua altimetria, pensi ognuno che abbia pratica di queste materie, allo sterminato numero di livellazioni che occorrerebbe intraprendere, per rilevare quanti profili sarebbero mestieri a poter segnare sulle mappe comunali le curve orizzontali atte a manifestare tutte le inflessioni del suolo, per la compilazione de' progetti di opere pubbliche! Non ignora la Commissione essere stati in questi ultimi anni immaginati da un nostro concittadino ingegnosi metodi e strumenti, destinati appunto a quest' uso di poter rilevare insieme in modo celere e sicuro, coi dati planimetrici, anco i dati altimetrici, occorrenti per questo gigantesco lavoro; ma quale che possa essere il pregio di questi metodi e di questi strumenti, de' quali non toccava certamente alla vostra Commissione il portare giudizio, essi non hanno avuto ancora, appunto perchè nuovi, dalla lunga esperienza, quella sanzione pratica, senza della quale sarebbe leggerezza e imprudenza il vincolare fin d' ora il

Governo a doverne esclusivamente far uso nella esecuzione de' lavori del catasto. I quali dovendo durare molti anni, pur troppo, daranno tempo e occasioni di riconoscere, se, e fino a qual segno l'uso de' novelli stromenti, e de' metodi novelli possa essere con frutto accettato. E poichè ci siamo trovati condotti a toccar questo punto delle livellazioni, ci farem lecito di aggiungere, che, a parer nostro, meglio forse che con operazioni dirette, si verrebbe col tempo a possedere gli elementi necessarii alla compilazione di carte ipsometriche dello Stato, se il Ministero de' lavori pubblici potesse dar opera acciò venissero raccolti ed ordinati in un uffizio unico, insieme co' risultati delle operazioni fatte per opera del Corpo del Reale Stato Maggior Generale, quelli di tutte le livellazioni, che in occasione di lavori pubblici si fecero, o si verranno facendo, sia dagli ingegneri del Governo, sia da quelli delle private società, e particolarmente di quelle delle vie ferrate. Su questa prima questione adunque, noi conchiudiamo sembrarci opportuno di non aggiungere nulla all'articolo secondo del progetto, e di lasciare il Governo, nel progresso de' lavori, giudice della convenienza di dare, o di non dare ai suoi agenti l'incarico di attendere alla raccolta di altri dati, oltre di quelli enunciati in questo articolo.

Gravissima poi, o signori, è l'altra quistione, la quale abbiam detto essersi la Commissione proposta, cioè, se debba, a tenor del progetto, la intestazione di fondi farsi in nome dei possessori senza veruna indagine intorno ai titoli, in virtù de' quali essi posseggono, oppure se abbia in ogni caso a risalirsi fino ad accertare quale sia di ciascun appezzamento il legittimo proprietario, e quali sieno le condizioni vere delle sue proprietà, cioè le servitù attive e passive, che al fondo competono, o di cui esso è gravato.

Vi è noto, o signori, come un dotto giureconsulto francese, autore di molti pregiati lavori, e specialmente di una grande opera *Sulla prova del dritto di proprietà in fatto di stabili*, sia stato dalla serie de' suoi pensieri condotto a proporre di dare ai registri catastali un grado più

eminente di utilità sociale, col trasformarli in documenti autentici de' diritti di proprietà, ossia, com'egli si esprime, con lo stabilire un *Catasto probante, automotore, perpetuo*, ovvero *Un libro mastro delle proprietà fondiarie*. Al qual fine tre cose sono necessarie, cioè: 1° accertare ad un determinato istante tutti i diritti di proprietà sui fondi compresi in una data circoscrizione territoriale; 2° assicurare la *identità* de' fondi, che sono oggetto di questi diritti con quelli designati ne' titoli e documenti dai quali que' diritti risultano, o ne' quali e pei quali essi trovansi ora definiti; identità che dee stabilirsi non già per mezzo di semplici indicazioni più o meno vaghe, indeterminate ed incerte, ma sì per via di quote numeriche, le quali bastino a far conoscere, senza ambiguità e senza errore, per ciascun fondo la sua posizione ed i suoi confini; 3° coll'ordinare che per lo avvenire tutte le mutazioni avvenute nella estensione, natura e qualità de' fondi, o nei diritti di proprietà in essi investiti, saranno annotati in appositi registri, per cura di pubblici funzionarii, conservatori de' diritti reali di proprietà; ed acciò questa conservazione riesca possibile, rendere obbligatoria per legge, sotto pena di nullità, l'inserzione in tutti gli atti pubblici, per cui la proprietà in qualunque modo si trasmetta o si modifichi, di quelle medesime *quote numeriche* atte a far senza errore e senza dubbiezza riconoscere le identità de' fondi trasmessi, e le modificazioni in virtù degli atti medesimi operate nella loro estensione e ne' loro confini.

Nissuno vorrà certamente ricusare al signor Felice di Robernier quelle lodi che son dovute alla perspicacia, alla dottrina ed alla costanza, con le quali egli ha saputo mettere in piena luce i difetti delle legislazioni presenti per ciò che spetta ai modi di accertare le identità de' fondi, e di tutelare i dritti di proprietà fondiaria, col conservarne i titoli e registrarne pubblicamente le mutazioni; ed investigare i mezzi atti ad apportare rimedio a questi difetti medesimi. Ma senza entrare in una minuta analisi degli scritti del dotto giureconsulto, senza esaminarne particolarmente tutte le proposte, la Commissione crede poter asserire,

che l'opera del catasto, già per sè medesima tanto complicata e difficile, quand'essa si limita a voler riconoscere e registrare i fatti relativi al possesso de' fondi, diverrebbe poco men che assolutamente impossibile, quando alla ricerca de' fatti si volesse accoppiare ancora quella de' diritti di proprietà che ai fondi stessi si annettono. Come immaginare, o signori, che in poche settimane, in pochi mesi, anche usando i procedimenti più sommari e più spediti, si possano risolvere tutte le infinite e intricatissime controversie, alle quali la proprietà de' fondi componenti il territorio di un Comune dà disgraziatamente cagione? Come provvedere, acciò tutta questa sterminata mole di sentenze sommariamente profferite vengano in breve intervallo di tempo dai Tribunali e dai Magistrati, confermate, corrette od annullate? Come mai prefigger termini rigorosi e prossimi alla produzione di tutti i titoli, di tutte le ragioni che ciascun cittadino possa pretendere competergli sopra qualunque fondo? Come mai dichiarare assolutamente perente tutte quelle che entro al termine prefisso non si producano? Anzi, qual è l'uomo, che possa dire di tutte conoscere, e di tutte poter proporre in un determinato istante le ragioni di proprietà reale che gli possono competere?

Per altra parte poi, per quanto ingegnoso sia il metodo proposto dal signor di Rubernier, per assicurare la perfetta identità de' fondi, per mezzo di quote numeriche, ossia per mezzo della longitudine e latitudine di ciascun vertice di ogni appezzamento, rispetto al campanile della parrocchiale del Comune, o ad altro punto fisso, noi non possiamo astenerci dallo esprimere i dubbi che abbiamo intorno alla pratica utilità di questo pensiero. Ciascuno appezzamento ha tre vertici almeno; la maggior parte ne hanno quattro; moltissimi cinque, sei, dieci e più; taluni cinquanta, cento e maggior numero. Ora, o signori, come pensate voi che sia possibile, massime con la presente condizione della pubblica istruzione, il fare che ciascheduno proprietario conosca e sia in grado di far conoscere al notaio, ad ogni mutazione di proprietà, quella

moltitudine di quote numeriche necessarie a identificare tutti i vertici del fondo che cade in contratto, otto, dieci, venti, sessanta, cento o più numeri? Non veggiam noi quanta difficoltà s' incontri al citare solamente il numero di mappa ed i nomi di tutti i confrontanti? Difficoltà sì grande, che le nostre leggi non han creduto poter rendere queste citazioni assolutamente obbligatorie? E che direm poi dei testamenti, ne' quali, ben lungi che si abbia agio e tempo di ricorrere all'uffizio del *conservatore delle proprietà* per trarne le quote numeriche dei fondi del testatore, appena può talvolta il notaio raccogliere dalla voce semispenta di un moribondo l'espressione dell'ultima sua volontà.

Noi quindi, o signori, siam d' avviso che saggiamente siasi nel secondo articolo del progetto circoscritte le indagini catastali al solo accertamento de'possessori dei singoli fondi, senza voler mettersi in pensiero di accertarne i legittimi proprietarj; e tanto più volentieri ci arrestiamo sovra questa conclusione, chè col circoscrivere così l'oggetto immediato della catastazione, mentre si semplifica e si agevola una operazione per se medesima tanto complessa e difficile, non si pregiudica la questione della convenienza di instituire in progresso di tempo quel *Libro Mastro delle proprietà fondiarie*, e quel sistema di quote numeriche, o di coordinate, che si propongono dal signor di Reboreuer, potendo le une e le altre considerarsi come due appendici al catasto, le quali, quando questo venga stabilito, nel modo che più tardi spiegheremo, potranno in qualunque tempo ridursi in atto, e, a parer nostro, più acconciamente e più comodamente, che se si volessero abbracciare contemporaneamente ed in una operazione sola, con la prima formazione di quello.

Un'altra questione ancora ci rimarrebbe a trattare intorno a questo articolo secondo; essa è relativa alla definizione che, in ordine al catasto, convenga adottare pei beni stabili; ma al trattare questo punto ci darà opportunità migliore l'art. 13 del progetto.

L'art. 3, con cui si apre il titolo secondo, che tratta

dell'accertamento dei beni stabili, altro non contiene che una più esplicita dichiarazione di ciò che si stabilisce nel primo § dell'articolo precedente; in quanto spiegasi qui che l'*accertamento dei beni stabili si eseguirà mediante la misura parcellare di ciascuno di essi, e mediante la intestazione dei loro possessori, e la indicazione della loro qualità e destinazione.* Con queste spiegazioni si escludono le misure o le stime fatte per masse di coltura, le quali potrebbero bensì procurare grande speditezza di operazioni; ma questa speditezza sarebbe acquistata a troppo caro prezzo, e contro tutti i consigli della esperienza, perchè il catasto verrebbe a perdere il suo pregio principale, che è quello di essere una fedele espressione de' fatti che al possesso dei beni stabili si riferiscono, di fornir basi sicure per l'assetto della contribuzione fondiaria e di ammettere un tal sistema di disposizioni, per cui si possa tener conto successivamente di tutte le variazioni che o per fatto degli uomini, o per azione delle cause naturali vengano a modificare la forma, la estensione, la natura, la destinazione o la qualità dei fondi. Le quali cose tutte con un catasto fatto per masse di coltura, sono affatto impossibili.

Secondo l'ordine degli articoli del progetto, io dovrei qui rendervi conto, o signori, delle discussioni che seguirono nel seno della Commissione sull'articolo quarto, e su quello che lo segue, i quali si riferiscono alle norme generali, secondo le quali si dovrà procedere alla misura dei terreni, per la compilazione delle mappe comunali, e per la formazione dei registri catastali. Ma per l'indole tutta speciale e tecnica di queste disposizioni, sia che vengano dal Senato ammesse nella forma stessa in cui sono proposte, sia che vengano modificate, esse non possono per nulla influire su tutto il rimanente della legge, la quale non contiene che una dichiarazione di principii generali, indipendenti dal metodo che si terrà nella misura dei terreni. Ond' io debbo chiedere al Senato che mi permetta di seguire in questa relazione l'ordine medesimo, secondo il quale la Commissione credette dover

procedere nello studio del progetto, rimandando alla fine l'esame degli articoli quarto e quinto, affine di non interrompere l'ordine delle idee, con una lunga discussione di natura tutta differente da quelle che precedono e da quelle che deggiono seguire.

Riserbandomi dunque di parlare diffusamente più tardi degli articoli quarto e quinto, e trapassando senza osservazioni l'articolo sesto, le cui disposizioni, relative alla delimitazione dei territorii comunali, si giustificano abbastanza per se medesime, neppure non mi tratterrò guari sull' articolo 7, il quale prescrive, che *le porzioni di terreno incluse da ogni parte in un Comune ed amministrate da un altro, saranno di diritto riunite al Comune nel cui territorio si trovano.*

Ad evitare ogni confusione, noi invero avremmo desiderato (senza che sia sembrato però alla Commissione di farne oggetto di formale proposta) che questo articolo fosse compilato in modo più esatto, per esempio così: *le porzioni di terreno incluse da ogni parte entro il territorio di un Comune, e che tuttavia fanno parte della circoscrizione amministrativa di un altro Comune, saranno di diritto riunite al territorio comunale entro il quale si trovano incluse.* Poichè a questo modo sarebbe stato chiaro, che con questo articolo non s'intende ledere per nulla i diritti di proprietà che possono spettare ad un Comune sovra certi beni collocati nel territorio di un altro Comune; ma solo semplificare e migliorare la circoscrizione amministrativa dei Comuni, togliendo via questi incastri di territorii gli uni negli altri (*enclaves*) e le complicazioni e le controversie che ne soglion nascere. Nella quale benefica opera si potrebbe procedere molto più in là, rettificando o almeno riforcando molti tratti di confine stranamente contorti, e serpeggianti; ma per siffatte rettificazioni e riforme, difficilissimo, anzi impossibile sarebbe il prescrivere norme generali; esse saranno una delle benefiche conseguenze della catastazione; poichè non è da dubitare, che di mano in mano che nella delimitazione dei territorii si faranno manifeste simili stranezze, gli agenti censuarii suggeri-

ranno alle Amministrazioni comunali i mezzi di correggerle con egual vantaggio de' due Comuni limitrofi, e queste ne promuoveranno esse medesime la riforma. Queste riforme, come quella specialmente ordinata dall'art. 7° del Progetto, non potranno aver effetto, se non quando il nuovo catasto riceverà la sua attuazione. La qual cosa non dovendo avvenire, se non in forza di una legge speciale, come è detto all'art. 37 del presente Progetto, a questa legge speciale toccherà lo stabilire i compensi che, per cagione di tali riforme di territorii, potessero essere dovuti da un Comune ad un altro.

I beni stabili, oggetto delle operazioni catastali vengono dal Progetto di legge distinti in due grandi classi, cioè in *terreni* ed in *fabbricati*; tanto per gli uni quanto per gli altri l'operazione, sì per la misura e sì per le stime, dee procedere in modo che, non solamente venga ad accertarsi la rendita netta, che ciascun possessore ritrae in complesso da tutti i suoi beni, situati nel territorio di ciascheduno Comune, ma ancora la parte afferente della rendita per ciascuna porzione di questi beni. Dico di porzioni tali, che ognuna di esse formi un corpo omogeneo in se stesso, ed indipendente. A queste porzioni la legge dà il nome di *appezzamenti*. La necessità di procedere a questo modo è manifesta; il catasto dee servire ad accertare la rendita netta od imponibile di ciascun contribuente, non già solamente per un istante determinato, ma, per quanto è possibile, per un tempo indefinito, senza che le successive mutazioni che saranno per avvenire nel possesso dei beni, per vendite, permute, divisioni, successioni, o per altre cause, rendano ad ogni istante necessarie nuove misure e nuove stime. La proprietà de' beni che diconsi *stabili*, è tuttavia per sua natura, anzi per la natura dell'uomo, cosa eminentemente mobile; se si vuole adunque che il catasto sia *stabile*, cioè che l'operazione fatta una volta non si abbia continuamente a rinnovare nelle sue parti, forza è che consti di elementi, per quanto è fattibile, invariabili ciascuno in se stesso; e che come i beni vengono di giorno in giorno trapas-

sando d'una in altra mano, così pure venga ne' registri censuari l'intestazione di ognuno di questi elementi di giorno in giorno variando, cosicchè questi libri segnano l'andamento delle proprietà, senza che sia mestieri, e salvo in pochi casi eccezionali, che gli agenti censuari, scendano novellamente sul terreno per correggere la circoscrizione di beni segnati sulla mappa, o la loro rendita netta notata nei libri. A ciò provvedono gli articoli 8, 9, 10 e 11 del Progetto: e da ciò pure si comprende quanta sia l'importanza di una buona definizione dell' *appezzamento*, sì di terreno che di fabbrica; quelle contenute nell' art. 9 ci sembrano irreprensibili:

Si riterrà come appezzamento di terra quella determinata porzione di essa che è situata nello stesso Comune, che appartiene allo stesso possessore, alla medesima classe, ed ha una medesima qualità di coltura.

Sarà considerato come appezzamento di fabbricato quella determinata parte di esso, la quale essendo posta nello stesso Comune ed appartenendo allo stesso possessore ha una medesima destinazione.

Egli è vero che nella applicazione potrebbe questa seconda definizione dar luogo ancora a qualche dubbiezza, se la definizione medesima si volesse considerare in sè stessa, e senza porla in relazione con altri articoli della legge, non essendo ben evidente, nè ben definito per sè medesimo il significato della parola *destinazione*. Ma ogni dubbio cesserà, a parer nostro, qualora questa parola si consideri in relazione con le distinzioni consacrate negli art. 17, 18, 19 e 20, de' quali parleremo a suo luogo.

I titoli III, IV e V si riferiscono alle stime in generale, alla stima de' fabbricati ed a quella de' terreni. Il titolo terzo non contiene che un solo articolo, ed assai breve, così concepito:

Art. 12. *La rendita netta sarà determinata mediante la stima censuaria dei fabbricati e dei beni rurali.*

Lo scopo di questo articolo è manifestamente di stabilire come regola generale che non si ammetterà verun altro modo di determinare la rendita netta dei beni, fuori

che la stima diretta fatta dagli agenti censuari secondo i principii svolti ne' due titoli che seguono, e le disposizioni di leggi speciali alle quali si riserba la definizione di molti punti importanti.

Migliore forse sarebbe stato l'ordine degli articoli, cioè più conforme all'ordine delle idee, se il titolo della stima dei terreni si facesse precedere a quello della stima de' fabbricati, non, come nel Progetto, questo a quello. Checchè ne sia, l'art. 43, ch'è il primo de' fabbricati, ci richiama all'esame dell'articolo secondo della legge che abbiamo finora differito per la connessità di quell'articolo con quello al quale ci troviamo ora condotti, trattandosi in quello ed in questo della definizione de' beni stabili, de' quali è oggetto del catasto, il determinare i possessori, le misure e la stima.

Il Codice civile, come vi è troppo noto, stabilisce nell'art. 398 che *I beni sono immobili o per la loro natura, o per la loro destinazione, o per l'oggetto cui si riferiscono;* e svolgendo poi questa distinzione, soggiunge:

« Art. 399. I terreni e gli edifizi sono immobili per la loro natura.

« Art. 400. Sono pure immobili per loro natura i molini ed altre usine, fissi su pilastri, o formanti parte di edifizio.

« Sono eziandio reputati immobili i molini, bagni ed ogni fabbrica natante, qualora per l'esercizio di essi sieno e debbano essere fissamente assicurati alla riva per mezzo di catene o cordaggi, e trovisi in sulla riva un edifizio espressamente destinato pel servizio degli stessi molini e fabbriche. I detti molini, bagni e fabbriche natanti saranno considerati formare un solo tutto coll'edificio pei medesimi destinato, e col diritto che abbia il proprietario di tenerli, quantunque esistano su acque non sue proprie.

« Art. 401. Sono parimente immobili i frutti della terra, e degli alberi non per anco raccolti o separati dal suolo.

« Art. 402. I tagli ordinarii dei boschi cedui, e quegli degli alberi d'alto fusto, che sogliono farsi regolarmente, non divengono mobili, se non in proporzione ed a misura che le piante sono abbattute.

« Art. 403. Le sorgenti, i serbatoi ed i corsi d'acqua si considerano come beni immobili.

I condotti che servono a tradurre le acque in un edifizio, od altro fondo sono pure reputati immobili, e fan parte del fondo cui le acque debbono servire ».

Nell'art. 404 si collocano tra le cose immobili per destinazione gli animali addetti alla coltura, gli strumenti aratorii, il fieno e le sementi somministrati agli affittuari od ai coloni parziarii; la paglia, lo strame ed il concime, i piccioni delle colombaie, i conigli delle conigliere, gli alveari, i pesci delle peschiere; i torchi, le caldaie, i lini e le botti, gli utensili necessarii all'uso delle fucine, cartiere, molini, ed altre fabbriche.

Poi più abbasso:

« Art. 406. Sono immobili per le cose cui si riferiscono: L'usufrutto delle cose immobili; le servitù prediali; le azioni che tendono a rivendicare un immobile; il diritto del padrone diretto sui fondi dati in enfiteosi; il diritto dell'enfiteuta sui fondi medesimi.

« Art. 407. Sono finalmente reputate immobili le piazze di causidico, attuari, ed altre ancora esistenti, di proprietà privata ».

Dal complesso di queste disposizioni del Codice civile, si fa manifesto, che non può la legge catastale comprendere nel novero di beni che formano oggetto delle misure e delle stime da esso prescritte, nè tutti i beni indistintamente che il Codice dichiara immobili; nè quelli soli che sono in esso dichiarati immobili per la loro natura: poichè nella prima ipotesi si sarebbero compresi nelle disposizioni della legge catastale molte cose le quali debbono evidentemente essere escluse, quali sono a cagion d'esempio, gli animali, gli strumenti aratorii, i frutti pendenti, i diritti d'usufrutto, le piazze di causidici. E nella seconda ipotesi, si sarebbero indebitamente esclusi molti beni, che debbono esservi compresi, come ad esempio, i torchi, le caldaie, i tini, le botti, gli utensili necessari all'uso della fucine, cartiere, mulini e altre fabbriche.

Quindi è che il Progetto per evitare l'uno e l'altro

accocio, abbandonata la denominazione di *beni immobili* consacrata dal Codice civile, designa sotto il nome di *beni stabili* quelli che debbono fare oggetto delle leggi catastali; ed adottando in parte per questi beni le definizioni del Codice, senza riprodurle, esclude, col non citare gli articoli del Codice stesso ad essi relativi, quegli altri beni immobili ai quali la legge catastale non si deve estendere. Così il Progetto dispone nell'art. 2 che la catastazione avrà per oggetto:

« L'accertamento dei beni stabili enunciati negli articoli « 399, 400 e 403 del Codice civile (salve le modificazioni di cui all'art. 13 della presente legge), e la ricognizione dei loro possessori, ecc. » E nell'art. 13 poi, che: « Si riterrà come fabbricato qualunque costruzione « fissa al terreno o immediatamente, o nei modi contemplati nell'art. 400 del Codice civile; oltre i molini, « i bagni, ed ogni altra fabbrica natante, ancorchè non « trovisi sulla riva un edifizio espressamente destinato « pel loro servizio. »

Altri adunque debbono essere, per la diversa indole della legge civile, e della legge catastale, i beni che quella comprende sotto la generica denominazione di *beni immobili*; altri quelli che vengono nel Progetto designati come *beni stabili*. Ma si è ricercato dai vostri Commissari, se il Progetto con ragione comprenda fra gli stabili che deggiono essere oggetto delle stime catastali le fabbriche natanti, anche quando esse non abbiano sulla riva un fabbricato destinato al loro servizio, mentre per la mancanza di un tale edifizio, in virtù del Codice civile esse sono escluse dal novero de' *beni immobili*.

Il motivo che può avere indotti gli autori del Progetto a scostarsi, in questo punto, delle prescrizioni del Codice civile, non può essere altro, a nostro avviso, che la disparità del trattamento, al quale, in ordine al tributo fondiario, verrebbero a trovarsi soggetti i possessori di fabbriche natanti, qualora si adottasse nelle leggi censuarie, la distinzione stabilita dal Codice, tra quelle che hanno, e quelle che non hanno sulla riva un fabbricato

qualunque. Poichè, ammessa questa distinzione, ne verrebbe per necessaria conseguenza, che dovrebbe pagare il censo ogni più povero mulino natante al quale fosse annesso un tugurio qualunque; mentre ogni più ricco stabilimento di bagni, ogni grande manifattura che venisse a costituirsi in forma di fabbrica natante, ma senza verun fabbricato sulla sponda, andrebbero, a scapito del tesoro ed a danno della equità, esenti da tributo. Ne seguirebbe ancora, che per sottrarsi al pagamento di questo, i proprietari di opifici natanti distruggerebbero, anche a costo di qualche incomodo per sè, e di molto danno pe' loro operai, i fabbricati costrutti sulla sponda, e la legge altro effetto non produrrebbe, che di privare il tesoro di qualche parte de' suoi proventi, o di peggiorare la condizione di quelle industrie che si possono esercitare entro fabbriche natanti.

Se fosse possibile di far in tutto e per tutto coincidere con quella del Codice civile la definizione de' beni stabili data dalla legge presente, la Commissione si sarebbe volentieri risoluta di proporre al Senato di sopprimere le parole contenute tra parentesi e chiusa nell'articolo 2, e di modificare l'ultima parte dell'art. 13, cominciando dalle parole: *Oltre i molini*, ecc., col sostituire a quella del Progetto la compilazione seguente. *Oltre i molini, i bagni, ed altre fabbriche natanti che in virtù dell'articolo medesimo si considerano come immobili.* Ma poichè anche con questo emendamento sussisterebbero tuttavia molte necessarie divergenze tra le disposizioni del Codice e quelle degli articoli 2 e 13 del Progetto, la Commissione si astiene da ogni proposta.

Sia che trattisi di accertare la rendita netta di terreni o di fabbricati, è evidente che non può procedersi, nell'opera delle stime, unicamente per via di informazioni assunte e di perizie e di computi instituiti sopra ciascun fondo individuale; poichè, oltre alla immensa perdita di tempo che queste particolari perizie e calcoli cagionerebbero, le contestazioni e le opposizioni senza fine di ciascun contribuente, non solo incagliereb-

bero l'operazione, ma ne comprometterebbero gravemente la esattezza. Giustamente adunque si propone nel Progetto, che in queste stime si proceda generalmente con lo stabilire, per ciascheduu genere di stabili una classificazione ed una tariffa; sicchè poi altro non rimanga a fare per ciascun appezzamento, che di collocarlo nella classe alla quale esso deve appartenere, e di applicare ad esso la rendita corrispondente che nelle tariffe è assegnata ai fondi della classe medesima. Dacchè dunque la stima si fa, non già individualmente per ciascun appezzamento, ma in modo generico, per tutti gli appezzamenti che si riconosceranno dover appartenere ad una medesima classe determinata, chiaro è che non possono prendersi per base di queste stime i prodotti effettivamente ottenuti dai possessori di ciascuno fondo, ma sì quelli di cui per le condizioni di que' fondi, a seconda i metodi e le costumanze del paese, i fondi medesimi sono suscettivi.

Ma a queste ragioni di convenienza che valgono sì per gli edifizi, che pei terreni, un'altra se ne deve aggiungere che più specialmente si applica ai terreni; cioè che quando si prendessero per fondamento delle stime i prodotti effettivi di ciascun appezzamento, si verrebbe in qualche modo a punire la diligenza di colui che con una buona coltura e con l'impiego di un più considerevole capitale circolante, sa rendere più produttivi i propri fondi, e s'incaricherebbe l'inerzia o l'ignoranza di chi non vuole o non sa trarre dai suoi, tutto il frutto di cui sono suscettivi; mentre al contrario, col sistema di stime che si propone, ognuno è sollecitato a fare ne' propri fondi quei miglioramenti, che valgano ad accrescerne, quanto lo natura loro il comporti, i prodotti.

La rendita netta, adunque per ciò che spetta ai terreni, si dedurrà dalla media de' prodotti normali, che co'metodi comuni di coltivazione si *possono ricavare* dai beni medesimi, in un determinato numero di anni, avendo riguardo alla qualità della coltura, alla loro intrinseca attitudine, alla loro situazione economica e fisica; e fatta deduzione delle spese di coltivazione, di raccolta,

e di conservazione dei prodotti, e dei danni provegnenti da infortuni accidentali, come gragnuole, inondazioni, e simili.

I terreni di ciascun Comune (art. 22) saranno dapprima distinti in tante qualità, quante sono le varie colture praticate nel territorio del Comune, poi ciascuna qualità verrà suddivisa in classi, secondo il più o men di fertilità del suolo, e le varie loro situazioni fisica ed economica; la tariffa esprimerà la rendita netta di ciascuna unità superficiale di terra, per ciascuna classe o per ciascuna qualità.

Pei fabbricati (art. 14) si prenderà per base delle stime il valor medio de' fitti per un tempo determinato; non già de' fitti effettivi, ma bensì di quelli che per ciascuna classe di fabbricati se ne possono ritrarre, tenendo conto della loro consistenza e destinazione, e della loro situazione fisica ed economica, e detraendone una quota parte che rappresenti le spese di manutenzione e di riparazione, i fitti perduti, l'inevitabile deperimento, e i danni provegnenti da accidentali infortuni, come incendii, tremuoti, ecc.

I fabbricati di ciascuna città, od altra notabile agglomerazione di abitanti (art. 15), si distingueranno prima in categorie, secondo la situazione topografica, più o meno favorevole in cui essi trovansi collocati, desumendosi questa sia dai diversi quartieri della città, sia in ciascun quartiere, od anche in ciascun isolato, dall'essere le fabbriche poste in verso una pubblica strada principale, od una strada minore, od un vicolo, o in fondo a un cortile, ecc. Ciascuna categoria poi sarà suddivisa in classi, secondo la speciale destinazione e la condizione intrinseca dei fabbricati.

Queste sono le regole generali; ma esse ammettono necessariamente molte eccezioni. E in primo luogo, per ciò che spetta ai fabbricati, egli è palese che quella distinzione di categorie e di classi di cui testè facevamo menzione, conveniente per le città, pei borghi, e pei villaggi maggiori, diviene affatto impossibile pei piccoli villaggi, pei

casali e per le abitazioni sparse sul territorio di ciaschedun Comune; ond'è necessità in questi casi, cangiar modo di procedere, e ricorrere alle stime individuali. E la stessa necessità si manifesta egualmente pei ponti (il Progetto aggiunge le *strade*) soggetti a pedaggio (art. 16); e per gli opifizi che vengono definiti nell'art. 17, e rispetto ai quali nell'articolo seguente si prescrive che debbano comprendersi nelle stime la forza motrice inerente ai medesimi, ed i meccanismi ed apparecchi fissi, come verrà stabilito dai regolamenti. Questa disposizione relativa alla forza motrice, si connette con quelle che risguardano alla stima dei canali, e dei dritti d'acqua, e delle quali tratteremo quando sarem venuti all'articolo 29.

Quanto agli edifizi rurali, cioè *ai fabbricati esclusivamente destinati all'abitazione dei coloni dei rispettivi terreni, al ricovero dei bestiami, ed alla custodia e manipolazione dei relativi prodotti*, nè l'uno nè l'altro modo di procedere, voglio dire, per via di tariffe generiche, o per via di stime individuali, non è applicabile. Questi fabbricati non sogliono darsi in affitto separatamente dai terreni ai quali sono annessi; nè danno prodotti distinti da quelli de' terreni medesimi, e che possano separatamente apprezzarsi; la utilità che il possessore ne ritrae trovasi confusa ne' proventi de' beni alla coltura dei quali essi sono indispensabili, ed il tributo coi questi beni vanno soggetti, essendo proporzionale a questi proventi, comprende pure quella quota parte di tributo che è dovuta dai fabbricati. Giustamente adunque si stabilisce nell'art. 19 che questi saranno valutati nelle stima censoarie, per la sola area da essi occupata; la quale area, come vien poi espresso nell'art. 24, verrà ragguagliata agli aratorii di prima classe del rispettivo territorio; le quali disposizioni differiscono da quelle dell'art. 4 della legge del 31 di marzo del 1851 sull'imposta de' fabbricati, per cui si esimono assolutamente dall'imposta i fabbricati rurali; esenzione, la quale in virtù dell'art. 46 della legge del 15 aprile 1851 sul catasto di Sardegna, ha pur luogo nell'Isola.

Finalmente nell'art. 20 sono esclusi dalla stima gli edifizi consacrati al culto, i cimiteri, i forti e le fortezze. Osservava su questo articolo la Commissione che dov'egli è scritto: *saranno esclusi dalla stima i fabbricati destinati all'esercizio pubblico del culto cattolico, ed a quello delle ALTRE religioni tollerate*, è manifesto essere di troppo la parola *altre*, la quale contrapposta al culto cattolico sembra che metta quel culto nel novero delle religioni semplicemente tollerate. Epperò la Commissione vi proporrebbe di sopprimere questa parola, se già la medesima espressione non si trovasse identicamente nell'art. 4 della legge del 31 di marzo 1851, dov'egli è detto che: *Sono parimente esenti* (dalla tassa) *gli edifizii destinati al culto cattolico ed a quello delle altre religioni tollerate*, non che i *cimiteri ed i fabbricati che appartengono allo Stato*; espressione che vuole interpretarsi così: *ed a quello delle altre religioni che sono tollerate*.

Più numerose e non meno importanti sono le eccezioni cui vanno soggette le regole generali per la stima dei terreni, stabilite negli articoli 21 e 22. L'art. 23 raguaglia agli aratorii dell'infima classe i terreni sottratti all'agricoltura per uso di cave, di torbiere, di miniere ed altri simili. Disposizioni giuste, poichè le cave, le torbiere, ecc., sono per lo più situate in terreni infecondi, e vanno d'altronde soggette al pagamento dei diritti di patente, in virtù della legge del 7 luglio 1853. Su quale articolo ci occorre soltanto osservare, che essendovi manifesto errore nel modo in cui questo articolo vedesi stampato là dov' è detto *e di altri simili terreni*; la Commissione pregò il sig. Presidente del Senato a voler far riconoscere presso alla Presidenza della Camera dei Deputati quale fosse la vera formola, sulla quale quella Camera emise il suo voto; e che con suo dispaccio del 27 del mese il Presidente della Camera rispose, doversi leggere: *ed altri simili terreni*.

Secondo l'art. 25 le terre salifere, le saline, gli stagni d' acqua salsa, le strade ferrate con le loro dipendenze, ed i canali permanenti con le loro sponde saranno equi-

parati agli aratorii di prima classe dei territorii in cui si trovano. I fabbricati che ne dipendono saranno valutati secondo le regole stabilite per fabbricati. Le sponde laterali dei canali, le quali fanno parte degli appezzamenti laterali, saranno con questi unite ed allibrate.

Queste così varie disposizioni raccolte in un solo articolo meritano attento e distinto esame. Ma perchè quelle che si riferiscono ai canali hanno pure intima e necessaria relazione con quanto si stabilisce nell'art. 29 rispetto ai fitti d'acqua, noi riserberemo questa parte del nostro esame fino all'istante in cui prenderemo a parlare di questo articolo.

Quanto agli altri oggetti contemplati nell'art. 25 che ora esaminiamo, il progetto di legge presentato dal Ministero alla Camera dei Deputati il 9 di aprile 1852, era così concepito: Art. 24. *Le cave, le miniere, le torbiere, le terre salifere, gli stagni di acqua salsa, gli stagni di pesca, ed altri simili terreni, sottratti alla produzione agricola, saranno stimati per parificazione ai terreni circostanti.* Ma la Commissione che fece relazione su quel progetto il 14 di novembre 1853, osservando che questo modo di estimo per parificazione sarebbe troppe volte fallace, distinguendo le une dalle altre le diverse specie di terreni compresi nelle disposizioni dell'art. 24 del Governo, e riunendo alcune di esse ai canali, che nel progetto ministeriale formavano soli argomento dell'art. 26, ed aggiungendo finalmente le strade ferrate, di cui il progetto non faceva menzione, propose di sostituire ai due articoli 24 e 26 i due che seguono, i quali nella compilazione da essa formolata divenivano il 23 ed il 25.

« Art. 23. I terreni sottratti all'agricoltura per le cave, torbiere, miniere, ed altri simili terreni, saranno ragguagliati agli aratorii dell'ultima classe del rispettivo territorio. »

« Art. 25. Le terre salifere, le saline, gli stagni d'acqua salsa o da pesca, *le strade ferrate* con le loro dipendenze . . . . saranno equiparati agli aratorii di prima classe dei territorii che

attraversano. — I fabbricati che ne dipendono saranno valutati sulle basi stabilite da questa legge »

Queste disposizioni sono le medesime che formano gli articoli 23 e 25 del Progetto sul quale abbiamo ora l'onore di riferire, salvochè in questo progetto gli stagni da pesca sono stati separati dagli altri beni contemplati nell'articolo 25, e danno or materia ad un articolo distinto che è il 27, e che prescrive, che *l'estimo dei laghi e degli stagni da pesca esprimerà la media della loro rendita netta, quale si può ricavare dai prodotti di pesca ragguagliati per un periodo di anni da stabilirsi con legge.*

Così dunque, per le terre salifere, per le saline e gli stagni d'acqua salsa si abbandona la norma adottata pei terreni coltivati, e si ricorre ad una semplice presunzione assomigliandoli agli aratorii di prima qualità; e per gli stagni e laghi di pesca si ritorna alla stima diretta desunta dal valor medio de'prodotti. La Commissione ben non può scorgere quali ragioni giustifichino queste differenze, essa è d'avviso in contrario, che più facile essendo in generale lo accertare il prodotto medio delle saline, e quello dei terreni saliferi e degli stagni salsi (qualora l'estrazion del sale sia in essi attuata), che quello delle pescherie, non vi ha motivo plausibile per ricorrere nel caso delle saline ad una assimilazione, con gli aratorii di prima classe, la quale non ha altro fondamento che una presunzione più o meno fallace; e che quando i terreni saliferi e gli stagni salsi non sono coltivati, epperò non producono nulla al loro possessore, lungi dall'essere equiparati ai migliori terreni coltivi, dovrebbero invece andar esenti da ogni imposta.

Ma queste osservazioni perdono pressochè tutta la loro importanza pratica, quando si considera che non esistono saline in terraferma.

Per quanto spetta alle strade ferrate ed alle loro dipendenze non v'ha certamente ragione alcuna per assolverle dal pagamento del tributo prediale; ma questo tributo non può già desumersi dagli effettivi prodotti delle vie

ferrate, i quali sono frutto, non già della feracità del suolo, ma sì dei capitali e dell'industria impiegati nella costruzione, nella conservazione e nell'esercizio della via ferrata. Questi capitali, o per dir meglio, i profitti che ad essi corrispondono, già sono colpiti dalla imposizione delle patenti, a tenore dell'art. 25 della legge del 7 luglio 1853.

La stima censuaria delle strade ferrate non può dunque altrimenti stabilirsi, che per via di assimilazione, o coi terreni contigui, o con una certa qualità di terreni determinata dalla legge. Il primo modo sarebbe forse il più equo, ma esso necessiterebbe la divisione dell'area delle vie ferrate in un numero grandissimo di appezzamenti, ognuno per lo più di pochissima estensione; mentre il secondo permette di formare un appezzamento solo di tutto quel tronco di via ferrata che trovasi compreso nel territorio di uno stesso comune; e questa considerazione, insieme con quella della tenuità dell'imposta prediale, a fronte degli altri carichi delle società di via ferrata, induce la Commissione a credere che la disposizione proposta nel Progetto, meriti effettivamente la preferenza.

Attribuendo ad una via ferrata ad un solo binario una larghezza media di dieci metri, ciascun chilometro di lunghezza occuperà un'area di un'ettara. Da ciò si comprende quanto piccolo divario possa fare il computare complessivamente l'area intera della strada, come aratorio di prima classe, oppure lo scomporla in venti o trenta appezzamenti di classi differenti.

L'art. 26 del progetto è così concepito:

« Le strade private gravate di servitù verso il pubblico, e quelle destinate alla navigazione lungo i fiumi saranno considerate come parte integrante degli appezzamenti ai quali appartengano.

» Quelle poi che costituiscono una proprietà distinta dai terreni che attraversano, saranno ragguagliate all'ultima classe dei rispettivi territorii. »

Sulla prima parte di quest'articolo, potrebbe da alcuno muoversi dubbio intorno alla giustizia di una disposizione

la quale colpisce con una imposta un terreno, che per essere gravato verso il pubblico di una servitù di passaggio, sembra potersi dire produttivo di vantaggi solamente pel pubblico e non pel proprietario. Ma oltrechè, per essere le strade stesse comprese entro ai fondi appartenenti al proprietario di essa, questa è a lui dello stesso vantaggio a un dipresso che sarebbe se la servitù non esistesse, è poi ancora da notare che quando o si volesse sgravare da ogni tributo o sottoporre a tributo minore di quello che compete alla classe di fondi di cui fa parte, sarebbe mestieri che ciascuno degli appezzamenti che essa strada percorre si dividesse in due; l'uno cioè per la parte di esso che serve ad uso di strada, l'altro per la rimanente superficie dell'appezzamento. Onde ne verrebbe una ragguardevole complicazione, senza che il vantaggio che si verrebbe a procurare ai proprietari fosse di tal pregio che potesse fare giusto compenso.

Su questa prima parte dell'articolo, potrebbe osservarsi ancora (se non fosse pedanteria) che poco proprio è il dire *strade che servono alla navigazione*, e che meglio sarebbe usare i termini adottati dagli ingegneri e marinai di *Strade alzane* o *d'alzaio*.

Quanto alla seconda parte dell'articolo la quale si riferisce alle strade private che costituiscono una proprietà distinta dai terreni che attraversano, e che verranno ragguagliate all'ultima classe dei rispettivi territori, la locuzione sarebbe più chiara, se invece del solo relativo *quelle*, si dicesse, *quelle strade private*; ma chi ben miri alla compilazione della prima parte dell'articolo, vedrà che questo *quelle* ad altro non può riferirsi che *a strade private*; poichè a *strade private* si riferisce similmente il *quelle destinate alla navigazione*.

Dell'articolo 27 relativo agli *stagni* e *laghi da pesca*, già abbiamo incidentemente parlato; del 28 che chiude il titolo V, ed esime dalla stima *i fiumi*, *i torrenti*, *i laghi pubblici*, *i lidi* e *relitti di mare*, *i porti*, *i seni*, *le spiaggie*, *le roccie* e *le ghiaie nude*, e *gli altri terreni per natura propria affatto sterili*, — e similmente le *strade*

reali, provinciali, e comunali, i ponti non soggetti a pedaggio, e le piazze che servono loro di continuazione, i cimiteri ed altri terreni destinati ad uso pubblico e sottratti alla produzione per titolo di pubblica utilità, altro non abbiamo da dire, se non che queste esenzioni abbastanza si spiegano, e si giustificano da se stesse.

Il titolo VI, delle *disposizioni comuni alle stime dei terreni e dei fabbricati*, contiene un articolo solo, e molto breve, ma che può dare, e diede infatti occasione a lunghe discussioni. Esso è di questo tenore:

« Tanto i terreni, quanto i fabbricati si valuteranno
« secondo le basi sopra stabilite, senza riguardo ai rap-
« porti ed obblighi dei possessori verso terze persone,
« siano dessi meramente personali, o reali »

« Nessuna detrazione avrà luogo, per decime, canoni,
« livelli, fitti d' acque, debiti e pesi ipotecarii o cen-
« suarii »

Il principio generale enunciato nel primo paragrafo, non sembra guari soggetto a controversia.

Lo Stato determina per mezzo delle operazioni censuarie la rendita netta di ciascun fondo, acciò il tributo possa essere ripartito su i singoli fondi, in giusta proporzione con la rendita medesima. — Ciò è richiesto dalla giustizia. — Ciò dalla legge. — Ciò finalmente dall'interesse dello Stato, e della Società. Ma nella formazione del catasto, lo Stato non ha nè interesse nè obbligo di investigare in qual modo, in qual proporzione, e per quali ragioni la rendita netta di un fondo si ripartisca poi, tra colui che ne è il possessore, ed altre persone, verso le quali egli abbia obblighi risultanti da private contrattazioni. Lo Stato ha il diritto di riscuotere una quota parte determinata di quella rendita netta, a chiunque ella spetti definitivamente: epperciò, accertata questa rendita, esso, lo Stato, preleva sovra di essa ciò che gli è dovuto, senza detrazione veruna, ma senza pregiudizio delle ragioni, che al possessore del fondo possano competere, secondo i generali principii del dritto, e le disposizioni delle leggi civili, di essere in tutto od

in parte compensato da coloro ai quali egli è tenuto di corrispondere o interamente od in parte la rendita del fondo.

Che se le leggi anteriori non siano bastanti a stabilire in modo positivo e chiaro i rispettivi diritti ed obblighi in ordine alla imposta, si dovrà certamente a ciò provvedere, ma non già con la legge che ordina la formazione del catasto, bensì con quelle che regolar debbono l'attuazione del medesimo, ossia con le leggi relative alla riscossione della imposta prediale. Così si fece, per l'isola di Sardegna, mercè dell'art. 8 della legge del 15 di aprile 1851.

La seconda parte dell'articolo, per ciò che spetta a *decime, canoni, livelli, debiti e pesi ipotecarii e censuarii*, altro non è che l'applicazione di questi principii. Ma molte opposizioni si sono sollevate contro alla estensione de'principii medesimi ai fitti d'acque.

I prodotti dei terreni irrigui sono dovuti, dicesi, in parte alla fecondità propria della terra ed alle cure del possessore e dell'agricoltore; in parte all'azione dell'acqua che li irriga. Quando quest'acqua appartiene al possessore medesimo del fondo, questi, siccome ei percepe il valore dell'una e dell'altra parte de'prodotti, ossia tutta intiera la rendita netta del suo fondo, tutta intiera deve allo Stato quella quota parte di essa rendita, che sotto nome d'imposta spetta allo Stato. Ma, soggiongesi, quando le acque che fecondano un terreno appartengono ad un possessore distinto da quello del fondo, e questi per conseguenza cede a quello, sotto forma di fitto dell'acqua, una certa parte della rendita, la quale rappresenti appunto il valore del concorso dell'acqua nelle produzioni del fondo, allora vuole giustizia che ciascuno dei due possessori, come partecipano nei frutti del fondo, partecipino eziandio nel pagamento dell'imposta; in altre parole, che ognuno paghi allo Stato una parte dell'imposta proporzionale alla facoltà produttiva, dello *strumento*, che egli possiede, cioè l'uno della terra, l'altro dell'acqua. E per conseguenza, conchiudesi, nella stima catastale dei terreni irrigui, dalla rendita netta dei, insieme con tutte le

altre spese di coltura, detrarsi anche il fitto dell'acqua, acciò il possessore del terreno non paghi un' imposta dovuta da uno stromento non suo; e per contro debbono sottoporsi alla stima anche i canali irrigatorii, in ragione non solamente dell' area che essi occupano, ma eziandio del valore dell'acqua che essi conducono.

A questo concetto così espresso in termini generali, nulla sembra potersi opporre a prima giunta. Ma quando, ammesso il principio, si vuol passare a farne l' applicazione, cioè a stabilire le regole, secondo le quali dovrà farsi la stima dei canali, allora comincia una tal serie di difficoltà, ch' egli è gioco forza alla fine abbandonare la partita, e ritornare alla disposizione proposta nel Progetto.

Infatti, o signori, ammettiamo per un istante che nella stima dei beni si debba dalle rendite detrarre il montare dei fitti d' acqua. Allora converrà riportare questa parte di rendite sui proprietarii dell' acqua, onde ciascuno appezzamento di terreno irriguo si dovrà spezzare in due appezzamenti distinti, l' uno pel terreno propriamente detto, l' altro per l'acqua che lo feconda. Lascio da parte l' enorme ingombro di questi appezzamenti d' acqua, ingombro che non andrebbe esente da molti e grandi inconvenienti; ma dico che essi sarebbero non solo incomodi, ma del tutto impossibili a costituirsi. Infatti, mentre i terreni rimangono indefinitamente, od almeno per lunga serie d' anni, identicamente o quasi identicamente nella medesima condizione, e possono quindi assoggettarsi ad una stima permanente, quali variazioni non succederanno d' anno in anno nella quantità e nel valore dell'acqua impiegata ad irrigarli, per la vicenda delle colture, per la varia costituzione atmosferica delle diverse annate? E piacciavi riflettere, o signori, che la instabilità della stima di uno dei due appezzamenti, renderà instabile del pari la stima dell'altro; poichè invano si tenterebbe di determinare la rendita netta di un terreno irriguo, indipendentemente dalla considerazione dell'azione fecondatrice dell'acqua; rendita netta, che il più delle volte sarebbe nulla o quasi nulla.

Si risponderà senza dubbio che a queste variazioni nel valore dell'acqua afferente a ciascuno appezzamento di terra, si può facilmente ovviare, prendendo una media sopra un numero d'anni sufficientemente grande. A ciò ancora molte cose si potrebbero replicare; ma sia pure così. Allora, come prima conseguenza ne verrà, che dalla stima del fondo dovrà detrarsi, non già il fitto d'acqua effettivo, ma quel medesimo valor medio dell'acqua, che servirà d'altra parte di base per la stima del canale.

Ma, o signori, quest'acqua che noi vogliamo direttamente colpire prima che essa si spanda sul terreno a fecondarlo; quest'acqua che noi vogliamo considerare come uno strumento di produzione affatto distinto dal terreno, in qual punto, in quale istante del suo corso verremo noi a colpirla? Secondo il sistema da noi supposto, essa verrà colpita nel punto, nell'istante medesimo in cui, uscendo dal canale, essa si riversa sulla terra. E potrà star bene, quando un canale, dalla prima sua origine, fino alle ultime sue diramazioni apparterrà tutto ad un solo possessore; noi potremo così, in modo tollerabile, stimarne la rendita netta. Ma quando mai si verificherà questa ipotesi? Certamente ben di rado. Poichè il più delle volte l'acqua andrà nel suo corso, or raccogliendosi di più canali in uno, or dividendosi e suddividendosi da un canale in più, sempre passando e ripassando, per dir così, da una mano in un'altra, cioè da possessore a possessore. Nè vi ha ragione alcuna, che voglia stare ai dettati della più rigorosa giustizia, di far sopportare l'imposta, piuttosto dall'ultimo possessore di essa, che da ciascuno de' possessori precedenti. Si dovrà dunque ad ogni costo risalire di possessore in possessore, fino a colui che primo, o derivò l'acqua da un fiume, o ne raccolse i primi rampolli entro a rigagni, si dovrà, dico, risalire dall'uno all'altro con una serie di compensi, simili a quello che il proprietario del suolo è in diritto di esigere da colui che gli somministra le acque: cioè a dire, che oltre ai catasti dei terreni e dei fabbricati se ne dovrà formare un terzo, il catasto delle acque, ben più intricato e difficile a farsi che gli altri due.

Le acque correnti, o signori, si considerano dalle leggi civili come *beni stabili*, ma nulla in realtà è meno stabile, per propria natura, che le acque correnti. Il volerle sottoporre direttamente e per sè al tributo prediale, è opera non men disperata, che quella di voler in modo perfettamente giusto sottoporre qualunque specie di proprietà mobile alla imposta diretta. Piacciavi ricordarvi, o signori, quelle che abbiamo incontrate (ne oserei io dire *superate*) nello stabilimento dell' imposta mobigliare e di quella delle patenti.

Ma supponiam finalmente, vinte a forza di costanza, di spese, di tempo e di molti errori, sopponiam vinte tutte queste difficoltà. Che avrem noi fatto per mettere in salvo il principio della giusta distribuzione dell' imposta? Ben poco, o signori, o forse nulla, se insieme non istabiliremo per legge, la tassa o calmiere delle acque, come in molti luoghi ancor si stabilisce il calmiere del pane e d' altri commestibili, come i nostri antenati si sforzavano di stabilire i calmieri di ogni derrata e d' ogni merce. Senza di ciò, il naturale e inevitabile andamento de' fatti economici che si producono negli scambi, distruggerà tutta la fabbrica, con tanto studio edificata. La legge della offerta e della domanda dominerà e farà variare a nostro dispetto da un giorno all' altro quella distribuzione di carichi che noi volevamo rendere invariabile e perpetua. Ne' luoghi e ne' tempi ne' quali, per qualsiasi cagione, le acque eccederanno il bisogno de' terreni, checchè facciamo, l' imposta cadrà sui possessori delle acque, poichè a questo patto solamente potranno essi trovar compratori. Ne' luoghi e ne' tempi, al contrario, ne' quali, a fronte de' terreni che abbisognano di irrigazione, scarseggeranno le acque, l'imposta cadrà sui possessori del suolo, poichè a questo patto solamente potranno essi trovare chi voglia vender loro l'acqua di cui bisognano. Sicchè, alla fin fine, noi siam condotti a conchiudere che altro mezzo pratico non rimane per giungere ad una tollerabile stima de' beni irrigatorii, che quello proposto nel progetto, salvo, quando occorra, a sancire poi nella legge speciale, che regolerà

l'assetto della imposta fondiaria, qualche disposizione sul regresso che in alcuni casi speciali, possa competere ai proprietari dei fondi, verso i proprietari dei canali.

Per non complicare oltre il bisogno i ragionamenti che precedono, noi abbiam parlato soltanto di beni irrigatorii, non abbiam parlato di opificii idraulici. Ma anche per questi sorgono le medesime incertezze, le medesime difficoltà; poichè qui pure mancherebbe ogni mezzo di stimare la rendita di un *opifizio* idraulico, considerato in sè medesimo, cioè di un opifizio idraulico senz'acqua.

Ammesso dunque che i canali non debbano essere direttamente soggetti a stima per l'acqua che in essi trascorre, ma solamente per l'area che essi occupano, restano da stabilire le regole per questa stima, e ciò ci riconduce all'art. 25, il quale contiene su questo punto le due disposizioni seguenti, cioè:

I canali permanenti con le loro sponde saranno equiparati agli aratorii di prima classe dei territorii in cui si trovano.

Le sponde dei canali, le quali fanno parte degli appezzamenti laterali, saranno con questi unite ed allibrate.

La prima di queste disposizioni si riferisce al caso più frequente, cioè suppone che tutta l'area occupata dal canale e dalle sue sponde (le quali possono comprendere, oltre alla sponda propriamente detta, gli argini formati con le terre provenienti dal cavo del canale, o la striscia di terreno destinata al getto degli spurghi) appartenga al possessore medesimo del canale.

La seconda disposizione all'incontro si applica al caso, che al proprietario del canale appartenga bensì la zona di terra occupata dal fondo di esso, e dal pendio delle sue sponde, ma che le proprietà laterali si estendano fino al ciglio del canale, tuttochè possano per qualche larghezza essere, o permanentemente, o periodicamente ingombrate dalle terre o dagli sporghi del canale. Questa striscia di terra che si stende lungo i due margini è quella che vien qui designata sotto il nome di *sponde*.

In entrambi i casi, l'estimo del terreno occupato dal canale non può direttamente desumersi dal valor dei prodotti; poichè questi sono di tal natura, che per le cose sopra esposte non possono sottoporsi a stima diretta. È quindi necessità applicare a questo caso una stima arbitrariamente stabilita dalla legge o desunta dalla assimilazione dell'area del canale con altri terreni, che, rigorosamente parlando, potrebbero essere i terreni contigui.

Ma quando si accettasse questa norma, siccome la natura e qualità de' terreni attigui ad un canale va ad ogni tratto variando, e può essere differente sui due margini di esso, ognun comprende quale complicazione nascerebbe dalla necessità di scomporre l'area di un canale in tanti appezzamenti, quante volte cangia la qualità o natura de' beni ch' esso fronteggia. Mentre al contrario assomigliando il terreno occupato dal canale ad una determinata natura e qualità di beni, che secondo il Progetto sarebbero gli aratorii di prima classe, basterà scomporre il canale in tanti appezzamenti quanti sono i comuni di cui esso attraversa i territorii; e applicando qui l' osservazione che abbiamo fatta per le strade ferrate, si comprenderà che la differenza che da questi due modi di assimilazione potrà risultare, sarà abbastanza tenue, rispetto alla rendita dei canali, perchè sia permesso, in grazia della semplicità, attenersi al secondo, rigorosamente parlando meno equo, che il primo.

Ma quando si verifichi il caso che le sponde appartengano, non già al possessore del canale, ma a quello de' terreni laterali, succederà tutto in contrario che il primo modo di assimilazione sarà di gran lunga migliore che il secondo. Poichè se tutta la striscia di terra che fiancheggia il canale si volesse assimilare agli aratorii di prima classe, in primo luogo si commetterebbe una flagrante iniquità, essendo per lo più questa striscia di terra o affatto improduttiva, o quasi. Ed in secondo luogo, invece di servire a semplicità, si cadrebbe in una complicazione estrema; poichè ciascun fondo attiguo al canale, si dovrebbe scomporre in due appezzamenti;

l'uno per la parte che fa sponda, e questa si dovrebbe allibrare come aratorio di prima classe, l'altro pel rimanente del terreno, e questo si dovrebbe allibrare come appartenente a quella classe che si conviene alla sua natura e qualità. Nè ad evitare questa complicazione vi è mezzo migliore di quello proposto nell' articolo 29 del Progetto, secondo il quale la parte del terreno che fa sponda al canale verrà tuttavia unita ed allibrata insieme con l'appezzamento di terreno cui appartiene. Nel più de' casi, questa sponda sarà si poca parte dell'appezzamento, che il possessore di questo non verrà sensibilmente danneggiato da questo comune allibramento. E quando, in certi casi speciali, la sponda occupasse si grande parte dell' appezzamento, che i prodotti o la rendita di questo ne venissero notabilmente diminuiti, gli estimatori rimedieranno senza fallo alla ingiustizia che ne potrebbe derivare, collocando l'appezzamento in una classe inferiore a quella cui dovrebbe essere ascritto, se dalla vicinanza del canale non ne fosse scemata la rendita.

La disposizione di cui parliamo ci sembra dunque dover essere adottata dal Senato. Ma il modo in cui essa è espressa è suscettivo di miglioramento, in quanto, col dire, come fa il Progetto: *le sponde dei canali, le quali fanno parte degli appezzamenti laterali, ecc.* si può dar luogo a supporre che la legge intenda decidere imperativamente che le sponde debbano far parte degli appezzamenti contigui. Ogni equivoco cesserà dicendo: *le sponde de' canali, qualora facciano parte degli appezzamenti laterali, ecc.* ovvero: *le sponde dei canali, ove appartengano ai possessori degli appezzamenti laterali, ecc.* La Commissione proporrebbe quest' ultima compilazione qualora il Senato giudicasse opportuno di fare alla legge qualche emendamento.

Il titolo VII che comprende gli articoli 30 al 36 del Progetto tratta in termini assai generali, dei procedimenti e dei reclami, rimandando a leggi e regolamenti speciali tutte le disposizioni particolari.

L'articolo 30 stabilisce in massima che i lavori del catasto saranno eseguiti ad *economia*, cioè per mezzo di agenti stipendiati, dipendenti interamente dal Governo e da una apposita *Direzione generale*. Esso lascia però al Governo la facoltà di far eseguire a *cottimo* que' lavori, che possono assoggettarsi ad una immediata sorveglianza e verificazione. Enunzia finalmente un principio, la cui giustizia non ha d'uopo di essere dimostrata, cioè, che i possessori saranno chiamati ad intervenire alle operazioni che risguardano il loro speciale interesse.

Due principii ci sembrano egualmente certi, egualmente comprovati dalla esperienza; che cioè i Governi deggiono lasciare alla operosità de' privati cittadini tutte quelle cose ch'essa è in grado di fare meglio che i Governi medesimi; e queste abbracciano molti lavori pubblici, e tutti quasi i lavori industriali. Il secondo, che i Governi deggiono riserbare a se medesimi quelle altre, le quali, per una parte direttamente si connettono col retto esercizio delle essenziali attribuzioni de'Governi, e per altra parte o superano le forze de' privati e delle più possenti associazioni, o non possono sottoporsi, dopo fatte, a sicure verificazioni, oppure, mentre si stanno facendo, ad efficace sorveglianza. Di quest' ultima specie sono in gran parte i lavori catastali; poichè è evidente in primo luogo che il Governo non dee affidare ad altri che ai propri agenti tutta la parte, per se medesima spinosissima, e per le umane passioni e le umane debolezze viepiù spinosa, delle tariffe e delle classificazioni; in secondo luogo, che per ciò che spetta alle operazioni geometriche, havvene bensì di tal natura, e sì strettamente tra loro connesse, che per accertare la bontà di tutte, può bastare di riconoscere la esattezza di alcune; ma che ve n'ha similmente molte altre le quali pel loro numero, per la loro complicazione, pei metodi che si debbono seguire nello eseguirle, esigerebbero per la sorveglianza governativa un numero di ispettori non guari minore di quello degli operatori medesimi, e che per essere verificate dopo il loro compimento, vorrebbero essere poco meno che interamente rifatte. E per

vero, il dare a cottimo la esecuzione de' lavori catastali, è generalmente tornato assai male ai Governi che hanno voluto farne la prova; e noi medesimi ne abbiamo avuto un esempio deplorabile nella mala riuscita dei catasti fatti sotto il Governo francese, in alcuni de' dipartimenti subalpini, ed i quali fatti da privati imprenditori, o vennero rifiutati dal Governo medesimo che li avea ordinati, o si dovettero più tardi, dopo approvati, abbandonare.

Ma tanta mole di lavori, tanta moltiplicità di minuti particolari, i quali debbono eseguirsi in tutte le parti dello Stato secondo i medesimi principii, applicati in modo uniforme, non possono nè essere commessi interamente alle autorità locali, nè venir governati da un ministro qualsiasi, senza il sussidio di una Direzione centrale, composta d'uomini speciali, e dalla quale tutti gli agenti censuarii direttamente dipendano. Le attribuzioni di questa Direzione, sono e molte, e gravi, e gelose, come apparirà dagli articoli che seguono; epperò la Commissione è d'avviso che essa dovrebbe venir costituita da quella medesima legge, da cui verranno costituite quelle Commissioni distrettuali e provinciali, di cui parlasi nell'art. 31, e il cui ufficio starà nello esaminare i risultati de' lavori censuari concernenti la formazione delle tariffe e di estimo, e le osservazioni de' Consigli comunali sui risultati medesimi. Queste osservazioni de' municipii e quelle delle Commissioni distrettuali e provinciali, saranno sicuramente di molta utilità per mettere in evidenza gli errori che gli agenti censuari potranno commettere per imperizia, o per altre cause peggiori. Ma gli interessi locali sono troppo direttamente impegnati nella formazione delle tariffe, perchè questa si possa lasciare in tutta balìa de' Consigli e delle Commissioni provinciali; epperò alla Direzione centrale (art. 32) dee essere riserbata la approvazione di quelle, e la prima risoluzione dei reclami che contro di esse saranno sollevati dai Comuni (art. 33). Le decisioni della Direzione non saranno però definitive, i Comuni potranno ricorrere ancora ad un Consiglio superiore, da costituirsi per via di una legge speciale (art. 34). Il risultato della misura e dell' applica-

zione della Tariffa d'estimo a ciascun appezzamento, sarà (a tenore dell'art. 35) recato a notizia de' possessori pe' loro reclami, i quali, secondo l'art. 36, saranno risolti in via definitiva dalla Direzione del censo, previo il parere di un perito da nominarsi d'accordo tra le parti. Nel caso di dissenso, si sceglieranno due periti uno per parte, i quali eleggeranno un terzo perito per procedere alla perizia sulla quale la Direzione del censo deciderà definitivamente.

Così, secondo il sistema del Progetto

Gli elementi per la formazione delle tariffe saranno raccolti dagli agenti censuari, comunicati ai Consigli comunali per le loro osservazioni, trasmessi con questi alle Commissioni distrettuali, poi alle Commissioni provinciali. Con questi elementi, e tenendo conto di tutte le osservazioni dei Consigli e delle Commissioni, la Direzione centrale formerà le tariffe, le comunicherà ai Comuni, ne riceverà i reclami, darà sovra di essi le sue decisioni, le quali potranno però ancora essere dal Consiglio superiore modificate o corrette

Se questo modo di procedere pecca in nulla, il peccato non è sicuramente di troppa furia; ne le tariffe così laboriosamente formate, criticate e riformate non riusciranno tollerabilmente eque e lodevoli, converrà dire che l'opera del conguaglio dei tributi superi assolutamente le forze umane.

Ma per ciò che spetta all' interesse immediato de' possessori dei fondi, esso sembra meno guarentito. I possessori saranno chiamati ad intervenire alle operazioni che riguardano il loro speciale interesse, cioè alla delimitazione ed alla misura dei loro fondi Sarà recato a loro notizia il risultato della misura e dell' applicazione della tariffa a' singoli appezzamenti, acciò possan fare i loro reclami; ma questi saranno presentati direttamente alla Direzione centrale e verranno da essa, e previo il parer di periti, irrevocabilmente risoluti.

A queste ultime disposizioni tre rimproveri sembrano potersi muovere, cioè: 1° l'incomodo, talora l'impossibilità pei possessori di far pervenire direttamente alla Direzione

centrale i loro reclami; e ciò provvederanno sicuramente i regolamenti col fare che questi possano trasmettersi, senza spesa, per mezzo delle autorità locali, 2° la lontananza della Direzione dai beni ai quali i reclami si riferiscano, a ciò si è cercato di ovviare col rendere obbligatorio il parere di periti scelti dal reclamante e dalla Direzione, 3° la inappellabilità delle sentenze della Direzione, giudice essa sola in prima istanza ed in appello. Al quale ultimo sconcio non si potrebbe guari provvedere, coll' ammettere ancora un richiamo al Consiglio superiore, stante il numero certamente grande di questi richiami, e l'impossibilità di procedere ancora a nuove perizie, le quali costerebbero il più delle volte troppo caro ai reclamanti. Ma la Commissione è d' avviso che da questo appello al Consiglio superiore si possa prescindere, purchè venga a stabilirsi, che sotto il nome di Direzione abbia da intendersi un Ufficio collegiale composto del direttore e di un certo numero di consiglieri.

Tutto questo procedimento, di cui abbiamo cercato di dare in breve un chiaro concetto, differisce essenzialmente da quello, che pel censo provvisorio dell'isola di Sardegna, venne stabilito nell' art. 11 della legge del 15 di aprile 1851, il quale articolo corre così: « I richiami che gli « interessati, siano privati, Comuni o Corpi morali, po- « tessero fare onde ottenere rettificazione, sia nella mi- « sura, sia negli estimi, saranno proposti nei modi stabiliti « con apposito regolamento, e risoluti sommariamente e « senza costo di spesa dagli ufficiali del censo, salvo sem- « pre il ricorso in via contenzioso-amministrativa. I ri- « chiami potranno essere così assoluti come comparativi. « I medesimi però non sospendono l'applicazione dell'im- « posta, salvo il diritto alla classificazione ed al rimborso ».

Il catasto di Sardegna, siccome provvisorio, e approssimativo, non comportava la creazione di Uffizi e di Consigli speciali; era naturale che i richiami dei Comuni o dei possessori si risolvessero secondo le regole e dai funzionarii stessi stabiliti pel contenzioso-amministrativo. Lo stesso non potrebbe farsi in terraferma; il nuovo catasto

ha per oggetto suo principalissimo una perequazione generale, che corregga la disuguaglianza che da tanti anni, e può dirsi fin dalla prima formazione dei presenti catasti, è stata cagione di difficoltà e di giuste lagnanze. Nè questa perequazione è possibile senza una perfetta uniformità di massime in tutte le parti di così vasta impresa; nè finalmente questa uniformità si può sperare, se non si affidi tutta l'operazione ad uomini speciali, governati da una Direzione centrale, e col fare che da un Tribunale unico e speciale dipenda la definitiva risoluzione di tutte le controversie.

Ma quando, per quali gradi, con quali regole potrà finalmente aversi quella generale perequazione del tributo fondiario, che è lo scopo finale di questa grande impresa? Si aspetterà a mettervi mano, cioè ad attuare il catasto, ch'esso sia interamente compiuto per tutte le provincie di terraferma? Si applicherà alle singole provincie il risultato delle nuove stime e delle nuove misure, di mano in mano che saranno censiti tutti i Comuni di una di esse? E in quest'ultima ipotesi, si manterrà intanto l'antica quota provinciale, oppure si cercherà per via di probabili congbietture, di correggerlo in modo almeno provvisorio? A nessuna di queste gravi questioni non rispondono i due articoli 37 e 38 del Progetto, che formano il Titolo VIII; essi riserbano ad una legge speciale il provvedere a tutto ciò che risguarda il tempo, il modo e gli effetti della attuazione del nuovo catasto, ed alla perequazione generale del medesimo fra le varie provincie, imponendo soltanto al Governo l'obbligo di sottomettere ogni anno al Parlamento un rendiconto del progresso delle operazioni catastali.

E per vero dire, egli sarebbe ora per lo meno inutile di stabilir regole di attuazione, che non potranno aver effetto se non in un tempo, sventuratamente assai remoto. Ben avrebbe voluto uno de' membri della Commissione che la legge presente ordinasse che il nuovo catasto si sostituirebbe all'antico in ciascuna provincia, di mano in mano che esso si trovasse per la provincia medesima

compiuto. Parea al proponente, che questa disposizione, atta a farci godere più prontamente del frutto de' lavori e delle spese del censo fosse per tornare gradita a tutti i possidenti. Ma nulla si perde certamente col rimandare questa decisione ad un istante in cui sia prossimo il compimento de' lavori per alcuna provincia.

Quanto poi al decidere, se i contingenti provinciali si manterrebbero invariati fino al termine di tutta l'operazione, oppure se di mano in mano che ad una o più province si applicherebbe il risultato del catasto nuovo si varierebbe pure il contingente delle province medesime, pareva allo stesso Commissario, che fosse opportuno il trasformare in imposta di quotità, il tributo fondiario, che ora è imposta di ripartizione, che cioè devesse lo Stato determinare fin d'ora a quanta parte della rendita netta dovesse ragguagliarsi il principale del tributo, cosicchè il contingente di ciascuna provincia venisse a trovarsi bello e determinato, non appena si conoscesse il totale degli allibramenti di tutti i beni stabili della provincia medesima. La Commissione non pensò che una così grave quistione, la quale non ha in sè nulla di urgente, si avesse da risolvere come per incidenza ad occasione della legge del catasto. E quindi, senza punto voler disconoscere i pregi che alla proposta possono competere, giudicò che bastasse il darne qui un breve cenno.

Ad una legge ed a regolamenti speciali rimandano pure gli articoli 39 e 40 le disposizioni relative alla conservazione del censo, ossia, la instituzione di funzionarii, ai quali questa conservazione dee essere confidata; le regole ed i metodi, secondo i quali dovranno annotarsi nel catasto, di mano in mano che occorrono, quelle, per dir così, quotidiane mutazioni, che provengono ne' beni e nel loro possesso, sia dal fatto degli uomini, sia dalla azione delle forze della natura.

Bensì statuisce fin d'ora il Progetto, che delle mutazioni medesime si dovrà, non solamente tenere, un conto corrente ne' registri colonnari, come già presentemente e da

gran tempo, e con molto vantaggio si pratica appo noi, ma che tutte quelle che alterano la figura e i limiti delle proprietà, e che mai non possono in modo preciso e perfettamente chiaro esprimersi con parole, saranno rappresentate con figure mercè di mappe suppletive.

La Commissione, mentre vi propone di dare il vostro assenso a questa disposizione, senza della quale il catasto, eseguito con tanto dispendio, scorsi pochi anni dal suo compimento già più non rappresenterebbe fedelmente lo stato del territorio e la divisione delle proprietà, ed in non molti lustri diverrebbe poco meno che inutile, crede pure che la compilazione delle legge annunziata nell'art. 40, darà occasione al Governo di importanti studi intorno al modo di migliorare e di semplificare due altri rami di pubblico servizio, cioè quello della Insinuazione e quello delle Ipoteche. I novelli conservatori del censo, forniti di un grado d'istruzione corrispondente alla importanza del loro ministero, non potranno moltiplicarsi a segno che ciaschedun comune abbia il suo; le conservatorie del censo avranno circoscrizione più larga, e ciascuna si estenderà sopra parecchi comuni, presso a poco come le presenti tappe d'insinuazione; ognun vede, quante e quanto frequenti relazioni dovranno passare fra questi due uffizi, poichè per una parte tutti gli atti pubblici che portano mutazione di proprietà, dovranno essere presentati all'uno per l'insinuazione dell'atto, all'altro pel trasporto da operarsi sui registri colonnari, e per la compilazione delle mappe suppletive, quando queste sono necessarie; e per altra parte le informazioni che ai privati occorrerà di dover prendere appo uno di questi uffizi, li condurranno anche il più delle volte presso dell'altro. Vi sarebbe dunque grande risparmio di locali pei comuni, e forse anco di stipendi pel tesoro, e grandissimo risparmio di tempo e di spesa pei privati, qualora i due uffizi potessero riunirsi in uno stesso locale, o meglio ancora, commettersi ad uno stesso funzionario. Ma viemaggior vantaggio si procurerebbe al paese, se fosse possibile di affidare ancora al medesimo uffizio la conservazione delle ipoteche. Si co-

stituirebbero così vere conservatorie de' titoli della proprietà fondiaria, nelle quali tutto si troverebbe riunito ciò che più importa conoscere intorno allo stato di ciascun patrimonio in beni stabili, a tutela sia del proprietario medesimo, sia de'suoi creditori, e di più si agevolerebbe grandemente l'acquisto, o la costruzione di edifizi a prova del fuoco, e ne'quali tanti e sì preziosi documenti si potessero con sicurezza deporre.

Nella stampa della seconda parte dell' art. 41, relativo alle spese di catastazione, è corso un errore, onde ne ristabiliamo qui il testo, quale venne approvato dalla Camera elettiva.

Art 41. « Le spese occorrenti per la formazione del » nuovo catasto saranno sopportate dall'erario dello Stato, » in quanto concerne l'azione del Governo.

» Saranno a carico dei comuni le spese che risguardano » più specialmente la loro azione ed il loro interesse e » quelle dei locali ad uso d'uffizio degli agenti del Go- » verno durante le operazioni di campagna. »

La giustizia della massima espressa nelle due parti di questo articolo non può essere revocata in dubbio, ognuno sosterrà quella parte di spesa, che più particolarmente riguarda la sua azione ed il suo interesse. La grande opera della catastazione si intraprende a vantaggio della pubblica finanza, e di que' generali interessi di giustizia e di buona amministrazione che sono rappresentati dal Governo; tocca dunque allo Stato di sostenere in generale la spesa di questo grande lavoro. Ma molte operazioni secondarie hanno diretta relazione cogli interessi comunali, come per esempio le perizie per la delimitazione de' territorî, la provvista e il collocamento de' termini comunali, l'intervento del Comune nella formazione delle tariffe d'estimo, ed altrettali. Poichè tante leggi speciali restano da farsi per l'esecuzione della legge presente, si avrà campo a svolgere in queste il principio qui enunciato in modo da risolvere anticipatamente i dubbi che l'applicazione di esso potrebbe far sorgere.

L'art 42 finalmente, aggiunto al Progetto come dispo-

sizione transitoria, impone al Governo l'obbligo di presentare al Parlamento nella prossima sessione un progetto di legge inteso a colletare i beni censibili e non censibili e quelli che originariamente censiti come boschi, brughiere, ghiaie, gerbidi od incolti, trovansi ora ridotti a coltura.

Senza ricercar qui quanto possano essere convenienti questi obblighi che al Governo si vengono imponendo, di presentare determinati progetti di leggi entro un tempo parimente determinato (della quale convenienza è permesso in generale di dubitare) diremo solo che l'articolo presente ha un vero scopo di utilità, come quello che tende ad arrecar rimedio parziale sì, ma pronto quanto più si possa al danno che dalla imperfezione de' presenti catasti deriva nella distribuzione de' carichi in ciascheduno Comune. Col censire e sottoporre ad imposta i beni i quali o furono affatto ammessi ne' precedenti catasti, o furono in essi compresi come terreni improduttivi, e che vennero da quei tempi ridotti a coltura, si adempie, almeno in parte, il desiderio di coloro che ionetna con l'opera della definitiva catastazione vorrebbero far cominciare di fronte anche quella di un catasto provvisorio. Nè qui possono opporsi, se non in grado molto minore, quelle difficoltà, che in altra parte della presente relazione abbiam detto incontrarsi alla esecuzione di un generale catasto provvisorio, ossia di una generale perequazione approssimativa di tutto quanto lo Stato. Infatti questi beni non censiti, o non soggetti ad imposta sono, generalmente parlando, non difficili a riconoscersi; e formando parte non molto considerevole de' territori in cui sono compresi, qualora non si possa fidare sovra semplici dichiarazioni, potranno forse anco essere senza molta spesa, nè molto ritardo misurati e stimati in modo almeno approssimativo. Non trattandosi poi di mutare per nulla i contingenti comunali, non s'incontrerà nessuno di quegli ostacoli che ad una approssimativa perequazione generale si oppongono.

Questo articolo medesimo diede però occasione ad alcuno de' vostri Commissari di rinnovare la proposta di un

catasto approssimativo, il quale dovesse rimanere in vigore pel solo tempo necessario a compiere il grande lavoro del catasto generale: la quale proposta non essendo però stata formulata in modo preciso e tale che potesse essere fruttuosamente presa ad argomento di regolare e matura discussione, la maggioranza della Commissione non pensò che fosse per nissun modo da ammettersi in termini vaghi e generali, coi quali venisse ad imporsi al Governo l'obbligo di preparare un progetto di legge, prima che si avesse certezza che l'oggetto che si avrebbe in mira è possibile ad ottenersi coi mezzi di cui si può disporre; e che quindi altro non potesse farsi che invitare il Governo, mentre starà preparando il Progetto di cui parla l'art. 42, di ricercare se a questo Progetto non fosse possibile il dare un maggior grado di utilità con lo estendere in qualche misura lo scopo che nell'articolo medesimo trovasi espresso.

Noi potremmo dire di aver ora adempiuto il mandato, di cui vi è piaciuto onorarci, o signori, se non ci richiamassero a sè gli articoli quarto e quinto, de' quali a disegno, abbiamo fin qui differito di parlare. Ma prima ancora di entrare in questo esame, permetteteci di ricordarvi brevissimamente le vicende alle quali l'articolo quarto è andato soggetto, dal suo primo apparire nel progetto di legge del 1852, sino al presente.

In quel primo progetto questo articolo correva così:

« La misura avrà luogo secondo i principii della scienza, « e sarà possibilmente coordinata coi punti trigonometrici « stabiliti dal R. Corpo dello Stato Maggiore Generale. »

Nissuna opposizione sorse allora nel seno della Commissione della Camera elettiva che prese ad esaminare quel progetto, e solo venne da questa, nella sua relazione del 14 di gennaio 1853, proposta la omissione della parola *possibilmente* per ragioni piuttosto grammaticali che tecniche. Il Governo riproponeva il 2 di gennaio 1854 il medesimo progetto con poche mutazioni, e fra le altre, col compilare l'art. 4 nel modo seguente:

« La misura sarà eseguita a norma dei principii della » scienza, applicati secondo i più opportuni metodi del-

« l'arte, e tenendo conto dei punti trigonometrici, che si trovassero già stabiliti dal R. Corpo dello Stato Maggiore. »

Ma nacquero questa volta molte difficoltà e divergenze tra alcuni de' Commissarii della Camera ed il Commissario Regio sulla esecuzione di questo articolo; divergenze delle quali danno contezza i documenti parlamentari che vi vennero a suo tempo distribuiti, e che sono stati riprodotti nel volume testè stampato per ordine del Ministero. Ma la maggioranza di quella Commissione, adottando in massima l'articolo proposto dal Governo, ne modificava l'espressione, e aggiungeva al medesimo alcune disposizioni, completandolo in cinque paragrafi come segue.

« La misura sarà eseguita a norma dei principii della scienza, applicati secondo i più opportuni metodi dell'arte.

« Circa il modo di collegare le reti trigonometriche coi triangoli superiori, il Governo provvederà, visto il risultato di un esperimento comparativo fra la misura e l'orientazione diretta delle basi comunali, e la loro deduzione trigonometrica dai triangoli di un ordine superiore

« Le quote numeriche rilevate sul terreno saranno conservate in appositi registri catastali.

« I punti trigonometrici comunali saranno conservati sul terreno.

« Saranno raccolti sul terreno i dati occorrenti per determinare la livellazione trigonometrica delle reti comunali. »

Rinacque, come ben vi ricordo, e si protrasse per più sedute innanzi alla Camera elettiva la discussione sul primo paragrafo di questo articolo, e vennero da una parte e dall'altra ampiamente prodotti gli argomenti atti a propugnare o ad impugnare il sistema di operazioni mercè delle quali il Ministro delle Finanze e l'Ufficio del catasto si proponeano di procedere al rilevamento ed alla misura de' terreni: e finalmente il Ministero accettò un emendamento, il quale chiariva maggiormente il suo concetto,

e stabiliva il limite massimo degli errori che in quelle operazioni si dovessero tollerare; questo emendamento, approvato dalla Camera elettiva, forma ora i paragrafi secondo, terzo e quarto dell'articolo quarto.

Noi non potremmo riferir qui minutamente le discussioni ch'ebber luogo nella Commissione sopra quest' articolo medesimo, e ci limiteremo ad esporvi l'ordine col quale si è in questa discussione proceduto, e le conclusioni alle quali siamo pervenuti.

La maggioranza della Commissione ricordandosi che se in ogni cosa è debito del legislatore lo aspirar sempre all'ottimo, gli è pur forza il più delle volte il contentarsi del buono, facendo ragione degli ostacoli che al conseguimento dell'ottimo si attraversano, volle esaminare anzitutto se il modo che nell'art. 4 si propone fosse tale, che potesse condurre alla formazione di mappe comunali atte a soddisfare tutti i bisogni, ad adempiere tutti gli usi che l'opera della generale catastazione si propone.

I quali usi possono enunziarsi così.

1 Stabilire la circoscrizione, la misura, e la rendita netta di tutti gli appezzamenti contenuti nel territorio di caschedun Comune con quella esattezza che si richiede per l'equa ripartizione de' carichi pubblici.

2. Conservare la traccia de' confini di ciascun fondo, e di tutte le mutazioni successive cui esso può andare soggetto, in guisa che in qualsivoglia tempo sia sempre possibile di ristabilire sul terreno quei confini che per qualunque causa se ne fossero obliterati.

3. Riconoscere la circoscrizione, e compiere la delimitazione di ciascun territorio comunale, o segnarne i confini sulle mappe delle comunità contigue, in guisa, che raccozzando le mappe medesime siavi perfetta coincidenza fra questi confini, cioè non ne risulti nè lacuna, nè sovrapposizione tra i due territori.

4. Somministrare, per la costruzione delle carte topografiche, l'indicazione di quegli accidenti di terreno, di colture, di fabbricati, che, secondo la scala delle carte medesime possono venire in esse rappresentati.

5. Fornire agli ingegneri il maggior numero che sia possibile di dati relativi alla planimetria del territorio, ed alla divisione delle proprietà, per servire al primo studio de' progetti di lavori pubblici o privati.

Ora esaminando uno ad uno questi usi diversi cui si vuole che le mappe del catasto possano servire, è sembrato alla maggioranza della Commissione non potersi muover dubbio intorno alla sufficienza de' mezzi proposti nell'art. 4. Poichè:

1. La configurazione e l'estensione di ciascun appezzamento risulteranno direttamente dalla misura parcellare, con quella esattezza di cui sono suscettivi i metodi e gli stromenti di cui si farà uso, e la cui scelta è affatto indipendente da quanto si prescrive nell' art. 4. Noi supponiamo che questa scelta si farà nel modo migliore, cioè tale che gli errori che potranno risultare nelle dimensioni e nelle aree de' singoli appezzamenti non eccedano mai in nissun caso quella giusta tolleranza che forza è ammettere in operazioni così vaste, fatte con molta celerità, e da un grandissimo numero di operatori.

2. Acciò si possa per mezzo di mappe suppletive, tener dietro indefinitamente alle mutazioni che avverranno per qualsivoglia cagione, sia nella estensione, sia nella configurazione degli appezzamenti, è mestieri che nella prima formazione del catasto siansi fedelmente delineate, non solo le figure de'singoli appezzamenti, staccati gli uni dagli altri, ma sì ancora il loro congiungimento; in modo che tra i confini di due appezzamenti contigui non rimanga lacuna, nè si faccia compenetrazione o sovrapposizione dell'uno sull'altro, come inevitabilmente succederebbe, se ciascuno appezzamento si rilevasse isolatamente da sè e con operazioni comprese tutte nell'interno dell'appezzamento medesimo. Ma questi sconci non potranno mai avvenire, quando per mezzo di una triangolazione estesa a tutta la superficie del comune, si saranno con sufficiente esattezza determinate le respettive posizioni di un grande numero di punti del territorio; e scomposta poi la superficie di ciaschedun triangolo in un determinato numero

di parti, tutti gli appezzamenti contenuti in ognuna di queste, si rileveranno con una operazione comune.

3. Anche nella delimitazione de' territorii comunali non può temersi che occorrano di tali errori, che nel raccozzamento di due mappe nascano discrepanze sensibili; poichè, quantunque si dica nell'articolo 5, che ogni comune sarà misurato separatamente e rappresentato con tutti i suoi particolari in apposita mappa, non pensò la maggioranza che ciò si avesse ad interpretare così strettamente da doverne concludere, essere intenzione della legge che il territorio di ciascun comune debba essere rilevato indipendentemente da tutti i circonvicini, e per via di una operazione assolutamente isolata. Che anzi la maggioranza non dubita, che le triangolazioni de' comuni contigui non abbiano da essere insieme collegate, in guisa di formare una rete continuata; e i punti di confine determinati per mezzo delle intersezioni dei lati de' triangoli, col confine medesimo.

4. Non è dubbio, che se le mappe così costrutte si potessero e si volessero poi tutte raccozzare con lo stenderle sovra un amplissimo piano, accumulandosi per questo raccozzamento gli errori in ciascuna commessi, non ne potessero risultare nella estensione e nella configurazione delle provincie, e di tutto lo Stato, errori maggiori di quelli che affettano le dimensioni assolute di ciaschedun comune; errori da cui le carte si rendono esenti per via di grandi operazioni geodetiche, come quella così felicemente condotta a termine dal R. Corpo dello Stato Maggiore Generale. Ma questo accozzamento di mappe mai non occorrerà di doverlo fare, se non per piccol numero di esse; e quanto minore sarà il numero di quelle che si raccozzeranno, tanto sarà minore la somma degli errori che potranno venirsi accumulando. Poi prescrivendo l'articolo quarto, che le reti comunali vengano collegate co' punti trigonometrici fissati dalle operazioni dello Stato Maggiore, scorgesi che gli errori si troveranno sempre circoscritti nell'interno di ciascuno de' triangoli formati da tre di questi punti. Epperò, dappertutto dove, per opera dello Stato Maggiore, esiste una rete di triangoli di terzo or-

dine (che può dirsi che sia sovra una terza parte circa della superficie dello Stato, e principalmente nelle regioni di configurazione più travagliata e difficile, dalla Savoia in fuori), gli errori delle mappe saranno contenuti tra limiti strettissimi: e in tutto il rimanente dello Stato, esistendo una rete di second'ordine, gli errori mai non potranno accumolarsi a tal segno che ne nascano sensibili deformazioni e scontorcimenti; epperciò avramo le mappe l'esattezza richiesta, non già certamente per supplire mercè della loro riunione alla carta dello Stato (al quale uso non sono per nissun modo destinate), ma bensì per somministrare, mercè della riduzione dalla scala di uno al mille, o di uno ai due mila, in cui saranno state formate, ad una scala venti e trenta o cinquanta volte minore, le indicazioni locali di divisione di colture, di strade, di piccoli corsi d'acqua, occorrente per la compilazione delle carte topografiche. Al quale uso il R. Corpo dello Stato Maggiore, nella composizione della carta in scala di uno al cinquanta mila, di cui ha intrapreso con tante lode la pubblicazione, seppe così bene valersi delle presenti mappe comunali, generalmente molto più imperfette di quelle che si faranno pel nuovo catasto.

5. Le quali nuove mappe, porgeranno agli ingegneri, incaricati dalla compilazione di progetti di grandi lavori di acque e strade, tutti quegli elementi planimetrici, che si richieggono per la prima compilazione de'progetti medesimi, s'egli è vero, come crediamo che sia verissimo, che servano perfettamente a quest'uso, le mappe del catasto belgico, pel quale tutti i rilevamenti parcellari si fecero precedere alle triangolazioni, e si eseguirono con istrumenti e con metodi, non migliori certamente di quelli, che per siffatti rilevamenti si impiegheranno da noi. Quanto poi ai minuti particolari de'progetti medesimi, noi non pensiamo nè che sia uffizio del catasto il tutti fornirli agli ingegneri, dispensandoli assolutamente dallo scendere sul terreno prima di metter mano al lavoro; nè che siavi ingegnere il quale si volesse così assolutamente affidare alle mappe catastali, da non rilevare que'piani parziali che possano dare base sicura a'suoi calcoli.

Non si disconosce punto dalla maggioranza della Commissione, che se il metodo proposto nell' art. 4 è atto a contenere gli errori delle mappe tra confini abbastanza ristretti, perchè queste possano adempiere in tutto il fine cui sono destinate, questi errori non fossero per ristringersi vieppiù, se l'operazione censuaria potesse tutta appoggiarsi ad una triangolazione di terz' ordine, come quella che per cura dello Stato Maggiore si estende sovra parecchie delle provincie dello Stato, le quali, come abbiam detto, formano una terza parte all'incirca dello Stato medesimo; e se de'vertici di tutti i triangoli di terz' ordine si fosse, dove questi triangoli si fecero, stabilmente segnata sul terreno la posizione. Ma poichè in molte parti del territorio questa operazione non è stata fatta, ed in alcune altre si fece sì, ma se ne perdette la traccia; poichè il benemerito Corpo di Ingegneri Topografi che attendeva con tanta lode a questi lavori, può dirsi che più non esista, pel nuovo ordinamento che in questi ultimi tempi si è dato al Real Corpo di cui faceva parte; poichè il compiere, prima di metter mano al rilevamento parcellare, questa rete di triangoli di terz' ordine, richiederebbe che si ricostituisse un simil Corpo di Ingegneri Topografi, e che si protraesse la durata, e si accrescesse la spesa, già tanto grave, della catastazione; poichè questa dilazione e questa maggiore spesa non sono assolutamente necessarie, è sembrato alla maggioranza della Commissione, che si potessero accettare le disposizioni dell' art. 4.

Egli è vero, che da due degli onorevoli Commissarii, si opponeva a questo ragionamento, che la *mensurazione* delle basi, le quali secondo quest'articolo debbono servire di base alle reti trigonometriche comunali sarà di gran lunga *più* difficile, più lenta e più costosa, che non sarebbe la compiuta triangolazione di terz' ordine che si vuole evitare. Ma è sembrato alla maggioranza della Commissione, che questa opposizione riposasse sovra due supposti non esatti, cioè: che il numero delle basi da misurarsi fosse pari a quello dei comuni dello Stato; e che la mensurazione delle basi medesime si dovesse eseguire con tutta

quelle più minute e più gelose cautele che sono necessarie per le basi che debbono servire alle grandi operazioni geodetiche, come sono quelle che i Commessari opponenti hanno con tanto onore del nostro paese eseguite.

Ma in primo luogo non dice il Progetto esplicitamente che s' abbia a misurare in ciaschedun comune una base, e noi non dubitiamo che intenzione del Governo non sia di riunire sovente più comuni contigui insieme nell' opera della triangolazione, in modo che una base sola serva per tutta quella parte di rete che sovra i territorii loro si estenderà, e che non s'accrescerà il numero di queste basi oltre a quello che si riconoscerà necessario, perchè esse possano servirsi scambievolmente di riscontro e servire ancora di verificazione alla operazione stessa della triangolazione, quando venga meno il riscontro de' punti trigonometrici determinati dallo Stato Maggiore. E quanto alla difficoltà ed al tempo necessario per la mensurazione delle basi, è manifesto, pel limite medesimo dell'un quarto per mille che nell' art. 4 si prefigge agli errori da tollerarsi in queste misura, ch' essa dovrà farsi bensì con molta cura, ma non esigerà già quelle moltiplicate e scrupolosissime precauzioni, nelle quali consiste la difficoltà della misura delle basi delle grandi operazioni geodetiche; e tanto meno la esigerà, quanto più frequenti saranno i riscontri de' risultati dedotti da una base, con quelli che deriveranno da altra basi non molto lontane; riscontri i quali sarà cura certamente degli operatori di rendere meno frequenti, in quelle parti del territorio dello Stato, nelle quali maggior sussidio si possa trarre dalle precedenti operazioni del Real Corpo di Stato Maggiore.

La Commissione non credette di doversi imper l'obbligo di esaminare minutamente se le tolleranze dell'un quarto per mille sulla lunghezza delle basi; dell'un per mille sui lati dei triangoli; e di cinque minuti primi sulle orientazioni, quali vengono espresse nell'art. 4, sieno quelle appunto che più si convenisse di stabilire. Meglio a parer suo si lascerebbero questi particolari ai regolamenti; ed essa vi avrebbe proposto di sopprimerne l' indicazione

nella legge, se non avesse considerato, che l'operazione del catasto è di tal fatta, che dovrà durare molti anni pur troppo, nè incominciarsi contemporaneamente in tutte le superficie dello Stato, ma si in poche località soltanto, e procedere poi via via in modo che uomini e metodi vengano a mettersi a cimento; sicchè ogni difetto venga a manifestarsi insieme coi cangiamenti e con le correzioni che a questi metodi si convenga di arrecare; e che dovendo il Governo, per forza dell'art. 38, render conto ogni anno al Parlamento del progresso del lavoro, non mancheranno le occasioni, e quella di chiedere, e questa di consentire la facoltà di dipartirsi nella prosecuzione del lavoro delle minute norme in quest'articolo è consegnate.

Uno dei vostri Commissari osservava ancora, che, poichè nella formazione delle mappe la legge alquanto si diparte da quel metodo più rigoroso e più strettamente scientifico, secondo il quale scendendo dalla grande triangolazione di primo ordine, grado grado a quelle di secondo, e poi di terzo, si verrebbe finalmente da queste alle reti comunali e poi al rilevamento parcellare, ragion vorrebbe che dalla prima parte dell'articolo quarto si togliessero le parole: *a norma dei principii della scienza.* Ma la maggioranza dell'Ufficio considerò pure, che alle parole medesime si soggiungono tosto, quasi a temperarne il rigore, queste altre: *ed i più opportuni metodi dell'arte*, le quali mostran bene che qui, come in tutte le applicazioni scientifiche, passando dal dominio delle astrazioni a quello dei fatti, è necessità il prendere pure norme da questi, e fanno comprendere, che quella che si intraprende non è opera di pura scienza, ma sì ancora di arte catastale, e destinata a sovvenire ai bisogni dello Stato, coi quei mezzi dei quali lo Stato può più acconciamente disporre. E conchiudeva non sembrarle necessaria la soppressione di quelle parole. Lodava poi la Commissione intiera le tre ultime disposizioni dell'articolo, per le quali

1. *Le quote numeriche rilevate sul terreno saranno conservate in appositi registri catastali;* conciocchè sarà

sempre possibile, con l'aiuto di queste quote, il riconoscere ogni errore che nel disegno delle mappe si fosse commesso; ed anche il ricostruire le mappe medesime, quando per qualsivoglia accidente venissero a distruggersi od a deteriorarsi.

2. *I punti trigonometrici comunali saranno conservati sul terreno*, onde sia sempre facile, qualunque mutazione sia per avvenire nell'aspetto del suolo, lo stabilire la identità di un punto qualunque della mappa, col punto corrispondente del terreno.

3. *Saranno raccolti sul terreno i dati occorrenti per la livellazione trigonometrica delle reti comunali*: i quali dati potranno poi quando che sia servire di collegamento, e di riscontro alle livellazioni che si vengano facendo per qualsivoglia uso nel territorio del comune.

La maggioranza della Commissione vi propone adunque, o signori, di ammettere gli articoli 4 e 5 del progetto, ed è condotta a farvi questa proposta, per tutte le ragioni, ch' io mi sono studiato di esporre con la massima brevità che si potesse conciliare con la chiarezza; e per un' altra evidente ragione ancora, cioè che col ritoccare, o col sopprimere in parte un articolo, che ha dato luogo a lunghe e a sì animate discussioni, si verrebbe a rimettere in questione la legge intiera, od almeno a ritardarne, chi sa per quanto tempo ancora la sua definitiva sanzione, e ad arenare per conseguenza i lunghi preparativi che il Governo dee compiere per compilare i progetti di legge ed i regolamenti che sono necessari alla esecuzione della legge presente; per formare ed istruire il personale che dee attendere a questa esecuzione; per procurarsi gli strumenti di cui questo personale si dee servire. E l'opera del catasto, da quarant' anni sospirata, tante volte promessa, non mai intrapresa, si farebbe, chi sa quanti anni ancora, sospirare in vano

Venuta finalmente la Commissione ai voti sul complesso della legge, tre dei Commissari dichiararono di non potersi arrendere alle addotte ragioni, e di persistere nel pensare che al catasto stabile si dovesse sostituire per ora una sem-

plice riforma provvisoria delle stime, onde arrivare, in progresso di tempo, ad una miglior condizione delle finanze, la quale permettesse di dare le disposizioni opportune per la formazione di un vero e generale catasto stabile; essi negavano quindi il loro assenso alla legge.

Ma la maggioranza considerava, che questa non pregiudica per niun modo la questione della immediata opportunità della spesa, poichè non vi si stanziano fondi; che, con essa legge, si stabiliscono solamente i principii generali, e le massime secondo le quali l'operazione dovrà essere condotta, quando al Parlamento parrà tempo di stanziar ne' bilanci le somme necessarie e mettervi mano; che queste somme, ne'primi anni, saranno assai limitate, non potendo l'operazione cominciarsi se non sovra pochi punti ad un tempo, e con un personale poco numeroso; che le osservazioni le quali si son venute esponendo nella relazione presente, mostrano bensì che la compilazione di parecchi articoli potrebb'essere migliorata, ma che gli emendamenti ai quali essi darebbero luogo non sono per lo più di grande importanza, e non hanno poi urgenza veruna, poichè la votazione di diversi progetti di legge, che per l'esecuzione di questa dovranno inevitabilmente presentarsi al Parlamento, porgerà ripetute occasioni di modificare, quando sembri necessario, alcune delle disposizioni di essa, che finalmente giova dare al Governo, quanto prima si possa, norma sicura per la compilazione di que' progetti, e de' moltiplici regolamenti.

Per le quali considerazioni la maggioranza della Commissione conchiudeva deliberando di proporre al Senato l'accettazione del Progetto senza emendamenti

Addì 4 maggio 1853

GIULIO, *relatore*

